

## Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine: divergierende Kontexte und ihre Implikationen

Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stewart, S. (2016). *Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine: divergierende Kontexte und ihre Implikationen*. (SWP-Studie, 4/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46718-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Susan Stewart*

# **Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine**

Divergierende Kontexte und ihre  
Implikationen

S 4  
April 2016  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben die Auffassung  
der Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2016

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Zivilgesellschaft: Konzept, Funktionen und Lehren aus der bisherigen Förderung</b>
9	<b>Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine – ein Überblick</b>
9	Russland: Wachsende finanzielle Abhängigkeit der Zivilgesellschaft vom Staat
11	Ukraine: Gestiegener Einfluss der Zivilgesellschaft
13	Vergleich
15	<b>Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat</b>
15	Russland: Unterscheidung zwischen »politischen« und »sozialen« NGOs durch den Staat
18	Ukraine: Übernahme staatlicher Funktionen durch die Zivilgesellschaft
20	Vergleich
21	<b>Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft</b>
21	Russland: Wirtschaft mit anderen Prioritäten
22	Ukraine: Solidarität, aber wenig Substanz
23	Vergleich
24	<b>Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Gesamtgesellschaft</b>
24	Russland: Unkenntnis und Skepsis gegenüber der Zivilgesellschaft
26	Ukraine: Positive Haltung der Bevölkerung zur Zivilgesellschaft
27	Vergleich
28	<b>Fazit und Empfehlungen</b>
29	Instrumente der Zivilgesellschaftsförderung auf deutscher und EU-Ebene
31	Was ist zu tun?
31	<i>Russland</i>
33	<i>Ukraine</i>
35	<b>Abkürzungen</b>
35	<b>Literaturhinweise</b>

*Dr. Susan Stewart ist Wissenschaftlerin in der  
SWP-Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.*

### **Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine. Divergierende Kontexte und ihre Implikationen**

Bereits seit Jahrzehnten gibt es Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren in Deutschland und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Vor allem seit der Krise in und um die Ukraine, die Ende 2013 begonnen hat, setzt die deutsche Politik stärker auf diese Kontakte, um die Verbindung dort aufrechtzuerhalten, wo das politische Verhältnis zunehmend schwieriger geworden ist. Das gilt vor allem im Fall Russlands. Allerdings belasten die politischen Probleme auch den Austausch auf zivilgesellschaftlicher Ebene; daher ist es derzeit nicht einfach, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auszubauen.

Gleichzeitig weist diese Entwicklung darauf hin, dass die Bedingungen für zivilgesellschaftliche Aktivität in den postsowjetischen Staaten sich immer stärker unterscheiden. Insbesondere der Vergleich zwischen Russland und Ukraine zeigt, dass die Rolle der Zivilgesellschaft sich ungleich gestaltet. Ebenso sind die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft auf der einen und Staat, Wirtschaft oder auch Gesamtgesellschaft auf der anderen Seite im jeweiligen Land unterschiedlich ausgeprägt. Diese verschiedenen Rollen und Kontexte implizieren, dass Deutschland und die EU jeweils spezifische Ansätze benötigen, um mit der Zivilgesellschaft zu kooperieren bzw. um zivilgesellschaftliche Kontakte effektiv zu unterstützen. Von daher lohnt sich eine nähere Beschäftigung sowohl mit den Zivilgesellschaften selbst als auch mit ihrem jeweiligen Verhältnis zu Akteuren in anderen Sphären.

Aus einer Analyse von Gemeinsamkeiten und Unterschieden lassen sich unter anderem Schlussfolgerungen ziehen, wie ein produktiver Umgang mit den postsowjetischen (Zivil-) Gesellschaften und Staaten aussehen könnte. Dabei eignen sich Russland und die Ukraine vor allem aus zwei Gründen für einen Vergleich – weil sich ihre zivilgesellschaftlichen Entwicklungen zunehmend voneinander unterscheiden und weil Deutschland in beiden Ländern gut positioniert ist, um mit Teilen der Zivilgesellschaft zu kooperieren.

Zivilgesellschaft ist ein vielfältiges Phänomen, das nicht mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gleichgesetzt werden sollte. Letztere nehmen in dieser Untersuchung zwar viel Raum ein, da sie sichtbar und

– falls registriert – leicht zu quantifizieren sind. Die Analyse trägt aber auch der Tatsache Rechnung, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten zunehmend andere, spontanere Formen annehmen, die weniger institutionalisiert sind. Diese Entwicklung wird nicht nur durch die wachsende Rolle der sozialen Medien gefördert, sondern auch durch das Handeln der politischen Führung (insbesondere in Russland), die gegen Teile der institutionalisierten Zivilgesellschaft vorgeht und sie in andere Bahnen zwingt.

Die Studie zeigt, dass es zwischen beiden Zivilgesellschaften durchaus zahlreiche Ähnlichkeiten gibt. Diese verweisen auf die gemeinsame sowjetische Vergangenheit und auf ähnliche Schwierigkeiten in der »Transformationsphase« nach dem Zerfall der UdSSR. Allerdings deuten die wachsenden Divergenzen darauf hin, dass die Pfade, auf denen sich die beiden Staaten befinden, immer stärker auseinandergehen. Dies gilt sowohl für den politischen als auch für den wirtschaftlichen Bereich. So sieht man zunehmende Unterschiede bei den thematischen Schwerpunkten der Zivilgesellschaft sowie bei deren Finanzierungsquellen.

Die größten Unterschiede finden sich im Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Zwar gibt es in der Ukraine ebenso wie in Russland viel Misstrauen zwischen Akteuren dieser beiden Sphären. In Russland aber wird die gesamte Kategorie »NGO« diskreditiert, weil sich jene Organisationen, die eine externe Finanzierung erhalten, als »ausländische Agenten« bezeichnen müssen. So wird das zivilgesellschaftliche Feld mit einem internen und externen Feindbild in Verbindung gebracht. Gleichzeitig werden »sozial orientierte« NGOs zunehmend von staatlicher Seite unterstützt; sie sollen sich immer mehr zu sozialen Dienstleistern entwickeln. In Russland werden die Aktivitäten von NGOs stärker kontrolliert als in der Ukraine, obwohl in beiden Ländern die bürokratischen Hürden erheblich sind. Hier wie dort gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Zivilgesellschaft schwierig, wenn auch teils aus unterschiedlichen Gründen. Im ukrainischen Fall jedoch erlebt diese Zusammenarbeit seit den Majdan-Protesten von 2013/2014 einen positiven Schub.

In beiden Ländern hat die breitere Gesellschaft traditionell eine skeptische Haltung zur eigenen Zivilgesellschaft. Allerdings lässt die jüngere Entwicklung unterschiedliche Tendenzen erkennen. Während die Einstellungen in Russland gleich geblieben oder sogar leicht negativer geworden sind, gibt es in der Ukraine einen klaren Trend zum Positiven, der sich seit dem

Majdan noch verstärkt hat. Dies hat auch mit der Rolle der Medien im jeweiligen Land zu tun. In der Ukraine gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Medien und Zivilgesellschaft produktiver und vielfältiger als in Russland.

Deutschland und die EU verfügen über zahlreiche Instrumente, um den Austausch mit der russischen bzw. ukrainischen Zivilgesellschaft zu fördern und sie gegebenenfalls zu stärken. Diese Instrumente sollten je nach Verfasstheit der zivilgesellschaftlichen Sphäre differenziert eingesetzt bzw. ergänzt werden. Erst durch eine umfassende Analyse der zivilgesellschaftlichen Entwicklung kann man zu Schlussfolgerungen gelangen, wie die Kooperation am sinnvollsten zu unterstützen ist. Auch das Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat, der Wirtschaft und der Gesamtgesellschaft definiert Parameter, die für eine Zusammenarbeit mit Deutschland bzw. der EU ausschlaggebend sind. Daher werden auch diese Verhältnisse in der folgenden Analyse näher untersucht und die beiden Länderkontexte miteinander verglichen.

# Zivilgesellschaft: Konzept, Funktionen und Lehren aus der bisherigen Förderung

Für die Zwecke dieser Analyse<sup>1</sup> wird ein breites Konzept von Zivilgesellschaft zugrunde gelegt, das von Aurel Croissant, Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel stammt: »Zivilgesellschaft bezeichnet eine intermediäre Sphäre zwischen der Privatheit des Individuums, der Familie, des Unternehmens etc. und dem Raum des Politischen [...], in der vorwiegend kollektive Akteure öffentliche Interessen organisieren und artikulieren.«<sup>2</sup> Die Definition verortet Zivilgesellschaft im Verhältnis zu anderen wichtigen Sektoren des öffentlichen (und privaten) Lebens, lässt aber offen, welche Akteure in dieser Sphäre tätig sein können. Im Rahmen dieser Studie gilt zunächst festzulegen, welche Funktionen einer Zivilgesellschaft für das gegebene Thema relevant sind, damit sich in einem zweiten Schritt sagen lässt, welche Akteure für die Untersuchung in Betracht kommen. Allerdings grenzt die Datenlage bis zu einem gewissen Grad die Möglichkeiten ein, was die Analyse bestimmter Akteure angeht.

Die Zivilgesellschaft kann eine Reihe von Funktionen erfüllen. Michael Edwards etwa, Autor eines neuen Standardwerks zum Thema, differenziert zwischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rollen. Die politische Rolle bedeutet ein Monitoring staatlichen Verhaltens, um »Transparenz, Rechenschaft und andere Aspekte von ›good governance‹ zu unterstützen.«<sup>3</sup> Ebenso geht es darum, Kanäle für politische Teilhabe außerhalb von Wahlzeiten zu schaffen. Die wirtschaftliche Rolle resultiert aus der Fähigkeit der Zivilgesellschaft, Dienstleistun-

gen für die Bevölkerung zu erbringen und dadurch schwache Staaten oder Märkte zu ergänzen. Dabei können zivilgesellschaftliche Akteure auch die Werte einer »sozialen Marktwirtschaft« propagieren. Die gesellschaftliche Rolle bedeutet, dass zivilgesellschaftliche Akteure einen Beitrag zur Schaffung sozialen Kapitals leisten, das heißt, das Vertrauensniveau und die Kooperationsbereitschaft unter gesellschaftlichen Akteuren erhöhen. Edwards' Ansatz eignet sich aus zwei Gründen für die vorliegende Analyse: erstens weil die drei geschilderten Rollen sich gut herausarbeiten lassen, indem man die Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und den Bereichen Staat, Wirtschaft und Gesamtgesellschaft untersucht; zweitens weil man durch eine Analyse dieser Funktionen bedeutende – und für externe Unterstützer relevante – Unterschiede zwischen den beiden Fallbeispielen Russland und Ukraine erkennen kann.

Es ist wichtig zu verstehen, welche Funktionen die russische und die ukrainische Zivilgesellschaft grundsätzlich erfüllen können. Erst auf dieser Basis lassen sich sinnvolle Aussagen darüber treffen, was eine Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren erreichen kann und was nicht. Hinzu kommen Funktionen, die über die Landesgrenzen hinausgehen. Denn eines der Ziele deutsch-russischer Zusammenarbeit im zivilgesellschaftlichen Bereich ist es, die Beziehungen und Kontakte zwischen beiden Ländern durch die gesellschaftliche Ebene zu bereichern und zu intensivieren. Dies wird von zahlreichen Akteuren der deutschen Politik für besonders wichtig gehalten – in Zeiten, in denen die Beziehungen auf wirtschaftlicher wie politischer Ebene äußerst angespannt und auch eingeschränkt sind. In der deutsch-ukrainischen Kooperation werden solche Kontakte von der Politik ebenfalls als sehr wichtig erachtet, etwa um Reformprozesse voranzutreiben. Auch in diesem Fall ist es unabdingbar, die Funktionen der Zivilgesellschaft im heutigen Kontext zu verstehen, wenn Zusammenarbeit und Förderung gelingen sollen.

Ein Hauptziel der vorliegenden Studie besteht darin, jene Teile der Zivilgesellschaft zu untersuchen, die für eine produktive Zusammenarbeit mit Deutschland und der EU in Frage kommen. Daher liegt ein Schwerpunkt der Analyse auf dem NGO-Sektor, zu

1 Ich möchte Polina Baigarova und Julia Ostanina ganz herzlich für ihre Hilfe bei den Recherchen für diese Studie danken. Mein besonderer Dank gilt Jan Matti Dollbaum, der im Rahmen eines Praktikums bei der SWP und auch darüber hinaus wesentliche theoretische und empirische Impulse für die Analyse geliefert und zur Recherche erheblich beigetragen hat. Außerdem bin ich meinen SWP-KollegInnen Muriel Asseburg, Sabine Fischer und Günther Maihold sowie Iryna Solonenko von der Europa-Universität Viadrina dankbar für ihre wertvollen Anregungen und Ratschläge.

2 Aurel Croissant/Hans-Joachim Lauth/Wolfgang Merkel, »Zivilgesellschaft und Transformation: Ein internationaler Vergleich«, in: Wolfgang Merkel (Hg.), *Systemwechsel 5: Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen 2000, S. 9–49 (16).

3 Michael Edwards, *Civil Society*, Cambridge 2009, S. 15.



dem bereits zahlreiche Kontakte bestehen. Allerdings wird von Praktikern im zivilgesellschaftlichen Bereich häufig kritisiert, dass unter Zivilgesellschaft hauptsächlich NGOs verstanden würden, während andere Akteure zu kurz kämen. Auf der einen Seite ist diese Kritik berechtigt, weshalb in dieser Studie versucht wird, wenn möglich über NGOs hinauszugehen und andere, weniger organisierte Akteure einzubeziehen. Auf der anderen Seite sollte nicht vergessen werden, dass die Bezeichnung »NGO« sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen und Vereine bezieht; das inhaltliche Spektrum reicht dabei von Umwelt und Menschenrechten bis hin zu Sport und Musik. Manche etablierten Akteure, wie zum Beispiel Kirchen oder Gewerkschaften, werden allerdings nicht untersucht, weil sie in den behandelten Kontexten entweder wenig Bedeutung haben oder zu regimenah sind, um als unabhängige Akteure gelten zu können.<sup>4</sup> Eine gewisse Unabhängigkeit ist wichtig, da zivilgesellschaftliche Förderung das Ziel haben sollte, nicht das jeweilige Regime, sondern autonome Stimmen zu unterstützen, die gesellschaftliche Interessen artikulieren. Ebenfalls nicht thematisiert wird die »unzivilgesellschaft«,<sup>5</sup> obwohl sie manchmal gut organisiert und einflussreich ist. Die Instrumente, die für eine Kooperation mit der Zivilgesellschaft nützlich sind, unterscheiden sich fundamental von jenen, mit denen der »unzivilgesellschaft« zu begegnen ist. Wie diese Auseinandersetzung stattfinden kann und sollte, ist ein wichtiges Thema, das hier aber nicht behandelt werden kann.

Bisherige Erfahrungen mit der Unterstützung von Zivilgesellschaft im postsowjetischen Raum haben bestimmte Probleme aufgezeigt, die häufig in Erscheinung treten. Diese Erfahrungen wurden zwar vor allem im Rahmen demokratiefördernder Maßnahmen gesammelt, beschränken sich aber nicht auf diesen Bereich. Das erste Problem besteht darin, dass der externe Akteur oft auf einer Agenda insistiert, die mit den Realitäten vor Ort nicht in Einklang zu bringen ist. Zweitens tendieren externe Förderer (meist westlicher Herkunft) dazu, sich auf zivilgesellschaftliche Akteure in der jeweiligen Hauptstadt zu konzentrieren. Dabei beschränken sie sich auf einen engen Kreis von Organisationen und Personen, die bereits Erfah-

rung mit ausländischen Partnern haben und zumindest eine westliche Sprache beherrschen. So entwickelt sich eine »NGO-Elite«, während andere Teile der Zivilgesellschaft oft schwach und unterfinanziert bleiben.<sup>6</sup> Diese Vorgehensweise erschwert es auch, dass sich verschiedene zivilgesellschaftliche Kreise breiter miteinander vernetzen. Drittens werden oft nur kurzfristige Projekte gefördert. So bleibt die institutionelle Existenz zivilgesellschaftlicher Organisationen prekär; sie sind gezwungen, sich von einem Projekt zum nächsten zu hangeln, ohne nachhaltig und strategisch eigene Strukturen aufbauen zu können. Diese Probleme sind zwar nicht neu, aber im postsowjetischen Raum (und nicht nur dort) weiter präsent.<sup>7</sup>

Damit zivilgesellschaftliche Förderung erfolgreich sein kann, bedarf es deshalb eines Ansatzes, mit dem sich Lehren aus der bisherigen Kooperation ziehen lassen. Man sollte dabei auf eine enge Zusammenarbeit mit der ukrainischen bzw. russischen Seite setzen, auch mit Blick auf das Agenda-Setting. Insgesamt sollte der Ansatz ein breites Spektrum von Partnern abdecken, was deren Rechtsform wie geographische Verbreitung betrifft. Schließlich sollte man ständig Nachhaltigkeitsaspekte der Förderung im Auge behalten. Selbst wenn es einem Geldgeber nicht möglich ist, über konkrete Projekte hinaus Mittel zur Verfügung zu stellen, sollte er die Frage der institutionellen Finanzierung mit den ukrainischen bzw. russischen Partnern thematisieren und wo möglich bei der Beantragung anderer Fördergelder helfen. Kleinere Kooperationspartner in der EU werden nicht unbedingt in der Lage sein, sich diesen Ansatz anzueignen. Politische Akteure auf Ebene von EU bzw. Mitgliedstaaten können aber sowohl durch gezielte Bewilligung von Geldern als auch durch Bündelung relevanter Informationen dazu beitragen, dass ein Gesamtansatz entsteht, mit dem sich die erwähnten Probleme weitgehend vermeiden lassen.

6 Orysia Lutsevych, *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*, Januar 2013 (Chatham House Briefing Paper), <[www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp\\_lutsevych.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf)> (Zugriff 24.3.2016); Susan Stewart, »Zivilgesellschaftliche Demokratieförderung der Europäischen Union: Estland, Makedonien und die Ukraine im Vergleich«, in: Gero Erdmann/Marianne Kneuer (Hg.), *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Baden-Baden 2009, S. 261–282.

7 Oleksandra Bienert, *Die deutsch-ukrainischen Beziehungen auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Stand und Verbesserungsvorschläge*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 24.3.2015 (Ukraine-Analysen Nr. 148), S. 16–19, <[www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen148.pdf](http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen148.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

4 Dies ändert sich hinsichtlich der kirchlichen Landschaft in der Ukraine, aber diese Entwicklung ist noch im Anfangsstadium und kann hier nicht substantiell aufgegriffen werden.

5 Mit »unzivilgesellschaft« sind Akteure gemeint, die undemokratische bzw. destruktive Ziele verfolgen, zum Beispiel fremdenfeindliche Organisationen oder Zusammenschlüsse.

## Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine – ein Überblick

Die beiden hier analysierten Zivilgesellschaften weisen viele Ähnlichkeiten auf. Beide sind vom Erbe der sozialistischen Vergangenheit geprägt, in der die Rolle der Zivilgesellschaft auf ein Minimum reduziert wurde. Die allermeisten Organisationen, die in demokratischen Gesellschaften von heute zur Zivilgesellschaft zählen (z.B. Sport- und Hobbyvereine, Wohlfahrts- und Berufsverbände, Gewerkschaften), waren zur Zeit der Sowjetunion in staatliche Institutionen integriert und durften nicht autonom bestehen.<sup>8</sup> Externe Akteure haben nach dem Zusammenbruch der UdSSR in beiden Ländern eine ähnliche Rolle bei der Entstehung zivilgesellschaftlicher Strukturen gespielt, die zu einer Betonung auf NGOs als Kern der Zivilgesellschaft geführt und eine Entfremdung der Zivilgesellschaft von der jeweiligen breiter gefassten Gesellschaft befördert hat.<sup>9</sup> Dennoch haben externe Akteure den Aufbau bestimmter Elemente von Zivilgesellschaft beschleunigt und einen gewissen Grad an Eigeninitiative unterstützt. Schließlich gibt es in beiden Ländern (allerdings wesentlich stärker in Russland) ausgeprägte Negativ-Einstellungen zur Arbeit der Zivilgesellschaft. Dies betrifft sowohl die Bevölkerung als auch die politische Führungsebene. Solche Haltungen gilt es zu überwinden, wenn man eine bessere Integration der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die breitere Gesellschaft anstrebt. Dieser Prozess hat in der Ukraine bereits begonnen und seit dem Majdan einen Entwicklungsschub erfahren.

Im Folgenden werden für die Ukraine und für Russland einige zentrale Merkmale und Herausforderungen der jeweiligen Zivilgesellschaft aufgezeigt. Eingegangen wird insbesondere auf 1) relevante Statistiken zu den existierenden Organisationen, 2) die Art der Tätigkeiten, die sie ausüben, und 3) vorhandene Finanzierungsquellen. So entsteht ein Bild der zivilgesell-

schaftlichen Strukturen in beiden Ländern, das umfassend genug ist, um zu verdeutlichen, was diese prinzipiell leisten können und wo es Möglichkeiten für eine Unterstützung durch externe Akteure gibt. Allerdings existieren die entsprechenden Informationen im Wesentlichen nur für NGOs. Die spontaneren Arten zivilgesellschaftlichen Engagements werden durch die heutigen Statistiken kaum erfasst und können daher in diesem Kapitel nur am Rande berücksichtigt werden.

Der Zeitraum der Untersuchung umfasst das letzte Jahrzehnt. Er beginnt im Fall Russlands mit den Änderungen im NGO-Gesetz 2006 und bei der Ukraine mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Wiktor Juschtschenko 2005. Allerdings liegt der Schwerpunkt auf den letzten vier bis fünf Jahren, der Zeit seit Wiktor Janukowytschs Wahl zum ukrainischen Präsidenten 2010 und Putins Wiederwahl in Russland 2012. Dabei ist die Datenlage für die Ukraine seit Beginn der Majdan-Proteste 2013 problematisch, weil die Zivilgesellschaft des Landes sich in kurzer Zeit stark verändert hat und dieser Wandel noch nicht ausreichend von Analysen und Statistiken erfasst wurde. Aber auch für die anderen Phasen gibt es in beiden Fällen lückenhafte und einander teils widersprechende Daten, was im Text gelegentlich problematisiert wird.

### Russland: Wachsende finanzielle Abhängigkeit der Zivilgesellschaft vom Staat

Die Zahl der NGOs in Russland ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Während es 2009 etwa 220 000 registrierte NGOs gab, lag ihre Zahl 2015 bei gut 226 600. Eine andere Entwicklung sieht man bei Filialen ausländischer NGOs in Russland. Deren Zahl reduzierte sich von 317 im Jahr 2012 auf 210 ein Jahr später. Im Mai 2015 lag sie bei 179.<sup>10</sup> Dieser Trend

<sup>8</sup> Alfred B. Evans, Jr., »Civil Society in the Soviet Union?«, in: ders./Laura A. Henry/Lisa McIntosh Sundstrom (Hg.), *Russian Civil Society: A Critical Assessment*, Armonk, NY, 2006, S. 28–54.

<sup>9</sup> Lutsevych, *How to Finish a Revolution* [wie Fn. 6]; Lev Jakobson u.a., *Civil Society in Modernising Russia*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics, 2011 (CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Russia), S. 40, <[www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71114700](http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71114700)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>10</sup> 2010 *NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, November 2011, S. 164; 2013 *CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Juni 2014, S. 175; *Doklad o razvitii institutov grazhdanskogo obshchestva v Rosii*, »Tretij sektor v Rosii: tekushchee sostojanie i vozmozhnye modeli razvitiia« [Bericht über die Entwicklung der Institutionen der Zivilgesellschaft in Russland, »Der dritte Sektor in Russland: Aktueller Stand und mögliche Entwicklungsmodelle«], Stif-

weist auf die Schwierigkeiten hin, mit denen ausländische Organisationen zunehmend konfrontiert sind.

Russische NGOs befinden sich in einer eher prekären Lage. 40 Prozent der Organisationen verfügen über keine festen Angestellten. Nur 27,3 Prozent können von einer stabilen Personalsituation sprechen; 76 Prozent sind auf die Arbeit freiwilliger Helferinnen und Helfer angewiesen.<sup>11</sup> Lediglich 1,13 Prozent der russischen Bevölkerung arbeiten in Voll- oder Teilzeit bei einer NGO.<sup>12</sup> Selbst der Einsatz von Freiwilligen wird erschwert. Zwar blieb es bislang ohne greifbare Folgen, dass die sogenannte Gesellschaftskammer<sup>13</sup> 2012 vorschlug, einen Gesetzentwurf über Freiwilligenarbeit in die Duma einzubringen, der diese Arbeit stärker bürokratisiert und reglementiert hätte. Dennoch kann die bereits bestehende Gesetzgebung dahingehend interpretiert werden, dass für Freiwillige Sozialbeiträge bezahlt werden müssen.<sup>14</sup>

In Russland arbeiten die meisten NGOs in den Bereichen Soziales (37 Prozent) und Bildung (35 Prozent), weitere 12 Prozent im Gesundheitssektor. Außerhalb der sozialen Sphäre kommen Menschenrechtsorganisationen (21 Prozent), Sport- und Hobbyvereine (19 Prozent), philanthropische Initiativen (16 Prozent) und kulturelle Vereinigungen (13 Prozent) hinzu. Viele Organisationen haben mehrere Schwerpunkte.<sup>15</sup> Eine besondere Betonung liegt auf

der Arbeit mit Kindern.<sup>16</sup> Die meisten NGOs sind damit eindeutig im sozialen, nicht im genuin politischen Bereich tätig. Dennoch behaupten die Autoren einer inhaltsreichen Studie, die von der Moskauer Zirkon Research Group herausgegeben wurde, dass Russland mehr NGOs brauche, die soziale Dienstleistungen erbringen. Momentan wollten die meisten Organisationen Kontroll- und Expertisefunktionen ausüben, nicht jedoch selbst Dienstleistungen anbieten. In den »entwickelten Ländern« sei ein Anteil von 60 bis 70 Prozent dienstleistender NGOs üblich, in Russland dagegen liege dieser Anteil bei nur 13,5 Prozent.<sup>17</sup>

Die Prioritäten für den sozialen Bereich werden auf föderaler Ebene vom Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung festgelegt. Allerdings sind sozial orientierte NGOs nicht ausreichend auf Konkurrenz durch andere Dienstleister vorbereitet, um diese Prioritäten erfolgreich aufzugreifen. Bislang wurden die nötigen Voraussetzungen im Sinne von professionellen Kadern und materiellen Ressourcen nicht erfüllt.<sup>18</sup> Die wenigen NGOs, die Dienstleistungen selbst anbieten, erwirtschaften in der Regel keinen Gewinn, sondern verlieren dabei sogar Geld oder decken die eigenen Kosten gerade ab. Denn die Bevölkerung erwartet, dass eine NGO Dienstleistungen umsonst zur Verfügung stellt, und ist nicht gewillt, dafür in angemessener Weise zu bezahlen.<sup>19</sup>

In Russland hat die Unterstützung für sozial orientierte NGOs auf föderaler Ebene immerhin dazu geführt, dass das Thema auch von den Regionen aufgegriffen wurde. Hierfür wurden Gelder von zentralen Behörden zur Verfügung gestellt. Während es 2010 nur in sieben Regionen Programme zur Unterstützung sozial orientierter NGOs gab, konnten im Jahr 2012 in 49 Regionen über 2000 NGOs finanziell gefördert werden.<sup>20</sup> Allerdings wird die Unterstützung von NGOs auf der regionalen Ebene intransparenter und zögerlicher gehandhabt als auf der föderalen. So gibt es auch kaum öffentlich zugängliche Informationen

tung für die Entwicklung der Zivilgesellschaft, 15.3.2013, hier Anhang 2, <<http://civilfund.ru/mat/20>> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>11</sup> Jakobson, *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 22.

<sup>12</sup> Ebd., S. 23.

<sup>13</sup> Die »Gesellschaftskammer«, manchmal auch »Öffentliche Kammer« genannt, ist ein Beratungsorgan, das 2005 geschaffen wurde, um Gesetzentwürfe zu analysieren und Monitoring-Funktionen in Bezug auf Parlament und Regierung auszuüben. Sowohl das Auswahlverfahren für die Mitglieder der Kammer als auch deren Tätigkeit wurden bislang eher kritisch beurteilt. Siehe z.B. James Richter, »Putin and the Public Chamber«, in: *Post-Soviet Affairs*, 25 (2009) 1, S. 39–65.

<sup>14</sup> United Nations Volunteers, *Drafting and Implementing Volunteerism Laws and Policies. A Guidance Note*, 2011, <[www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/corporate/ICNL%20Guidance%20Note%20March%202011.pdf](http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/corporate/ICNL%20Guidance%20Note%20March%202011.pdf)> (Zugriff am 23.3.2016). Ein Gesetzentwurf über freiwillige Tätigkeit wurde vom Föderationsrat im Juni 2013 eingebracht, aber in der Duma bislang nicht diskutiert. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), »NGO Law Monitor: Russia«, <[www.icnl.org/research/monitor/russia.html](http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html)>, Zugriff am 23.3.2016).

<sup>15</sup> Autonome Nichtkommerzielle Organisation (ANO) »Sotsiologicheskaja masterkaja Zadorina« [Issledovatel'skaja Gruppa Zirkon] [Zadorins Soziologische Werkstatt (Forschungsgruppe Zirkon)], »Dinamika razvitiia i tekushchee sostojanie sektora NKO v Rossii« [Dynamik der Entwicklung und der aktuelle Stand des NGO-Sektors in Russland], 2009,

S. 12, <[www.zircon.ru/upload/iblock/6d1/090206.pdf](http://www.zircon.ru/upload/iblock/6d1/090206.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>16</sup> 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, Juni 2014, S. 179.

<sup>17</sup> *Doklad o razvitii* [wie Fn. 10], Osnovnye vyvody [Hauptschlussfolgerungen].

<sup>18</sup> Ebd., Kap. 6.

<sup>19</sup> 2010 NGO Sustainability Index [wie Fn. 10], S. 168.

<sup>20</sup> *Doklad o razvitii* [wie Fn. 10], Kap. 5.

über die Aktivitäten der NGOs und die von der Region bereitgestellte Unterstützung.<sup>21</sup>

Trotz der vorhandenen Fördermöglichkeiten befinden sich die meisten russischen NGOs in einer ziemlich prekären Situation. 39 Prozent haben nur eine einzige Finanzierungsquelle.<sup>22</sup> 33 Prozent hängen zumindest teilweise von unberechenbaren Quellen wie etwa Spenden ab. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten NGOs nach eigener Einschätzung nicht über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um neue Geldquellen ausfindig zu machen und zu nutzen.<sup>23</sup> Ein weiteres Problem für die Finanzierung von NGOs besteht darin, dass es in Russland kaum Steuervergünstigungen gibt – weder für die NGOs selbst noch für Personen, Organisationen oder Unternehmen, die bereit sind, sie zu unterstützen.<sup>24</sup>

In den letzten Jahren hat die Zahl möglicher Finanzierungsquellen abgenommen. Das Levada-Zentrum kam bereits 2012 zum Schluss, dass russische NGOs zunehmend vom Staat und von Spenden aus der Bevölkerung abhängig sind, weil ausländische Quellen schwinden und russische Unternehmen nur wenig Interesse an einer Finanzierung der Organisationen haben.<sup>25</sup> Aber auch von staatlicher Seite wurden sowohl föderale als auch regionale und lokale Gelder in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 reduziert. Insbesondere die regionale und die kommunale Ebene, auf der die meisten NGOs einen Teil ihrer Mittel bekommen hatten, stornierten bestehende Finanzierungsformate.<sup>26</sup>

2006 wurde das sogenannte NGO-Gesetz verabschiedet, das die Arbeit zahlreicher NGOs durch zusätzliche Restriktionen und bürokratische Hürden erschwerte.<sup>27</sup> Dieses Gesetz rief scharfe Kritik innerhalb und außerhalb Russlands hervor, die auch in den folgenden Jahren nicht verstummte. Nach dem Aufbruch über das NGO-Gesetz und der Einführung der Bezeichnung »ausländischer Agent« im Juli 2012 verfügte Präsident Putin, dass mehr Geld für einheimische NGOs bereitgestellt werden solle. So hat sich der oben aufgezeigte Trend zumindest für den Moment

umgekehrt. Bemerkbar macht sich dies vor allem im Bereich der sozial orientierten NGOs. Während 2012 noch 4,7 Milliarden Rubel (eine Milliarde davon für präsidentielle »grants«<sup>28</sup>) an NGOs flossen, wurden 2013 8,3 Milliarden Rubel (davon 2,4 Milliarden als präsidentielle »grants«) bereitgestellt.<sup>29</sup> 2015 wurde die Summe für die präsidentiellen »grants« sogar auf 3,7 Milliarden erhöht.<sup>30</sup> Allerdings können diese gestiegenen Zuwendungen keineswegs den Verlust ausländischer Unterstützung kompensieren, der durch die veränderte Gesetzeslage und den Ausschluss einiger wichtiger Geldgeber – vor allem USAID – entstanden ist (mehr dazu unten im Kapitel »Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat«). Für NGOs im sozialen Bereich wird aber vermutlich bald eine mächtige neue Finanzierungsquelle hinzukommen. Putin hat im November 2015 vorgeschlagen, diesen Organisationen Zugang zu staatlichen Ressourcen zu gewähren, die für soziale Zwecke ausgegeben werden. Für 2016 wären das 236 Milliarden Rubel (ca. 3,4 Milliarden Euro).<sup>31</sup> Das würde die bisherigen Unterstützungsmöglichkeiten in den Schatten stellen, auch wenn die entsprechenden NGOs mit den üblichen Empfängern dieser Gelder konkurrieren müssten.

## Ukraine: Gestiegener Einfluss der Zivilgesellschaft

In der Ukraine lag die Zahl der NGOs 2009 noch bei etwa 52 000, im Jahr 2015 dann bei fast 76 000. Hinzu kommen knapp 16 000 karitative Organisationen, die extra gezählt werden.<sup>32</sup> Viele von diesen Organisationen sind allerdings nicht aktiv; das gilt auch im russischen Fall. NGOs vertreten in der Regel die Interessen einer bestimmten Gruppe, während karitative Organisationen philanthropischen Zielen nachgehen. Darüber hinaus konnte man zunehmend die Entstehung

<sup>21</sup> Ebd., Kap. 6.

<sup>22</sup> 2014 CSO Sustainability Index [wie Fn. 16], S. 178.

<sup>23</sup> Jakobson u.a., *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 23.

<sup>24</sup> *Doklad o razvitii* [wie Fn. 10], Kap. 1.

<sup>25</sup> Ebd., Anhang 2.

<sup>26</sup> 2010 NGO Sustainability Index [wie Fn. 10], S. 164.

<sup>27</sup> Freedom House, »Fact Sheet: Russia's NGO Laws«, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/Fact%20Sheet\\_0.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Fact%20Sheet_0.pdf)> (Zugriff am 23.3.2016).

<sup>28</sup> Jedes Jahr werden NGOs mehrmals aufgefordert, sich um staatliche Unterstützung in Form von präsidentiellen »grants« zu bewerben. Die Ausschreibung für solche Hilfen erfolgt über einige wenige zivilgesellschaftliche Organisationen, die Kommissionen bilden, um die Empfänger der »grants« auszuwählen.

<sup>29</sup> *Doklad o razvitii* [wie Fn. 10], Osnovnye vyvody.

<sup>30</sup> Wladimir Putin, Rede auf dem Forum »Staat und Zivilgesellschaft«, Moskau, 15.1.2015, <<http://eng.kremlin.ru/news/23493>> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>31</sup> Irina Nagornych, »Tret'emu« budet dano« [Dem »Dritten« wird gegeben], in: *Kommersant*, 5.11.2015.

<sup>32</sup> 2010 NGO Sustainability Index [wie Fn. 10], S. 205; 2014 CSO Sustainability Index [wie Fn. 16], S. 236.

sogenannter »Organe der Selbstorganisation der Bevölkerung« beobachten, insbesondere während der Amtszeit von Präsident Janukowytsch (2010–2014).<sup>33</sup> Es geht dabei vor allem um Bewohner eines bestimmten Gebäudes oder einer Nachbarschaft, die sich zusammenschließen, um ihre Lebensqualität zu sichern. Dies verweist auf ein breiteres Phänomen. Seit einigen Jahren organisieren sich die Ukrainer spontaner, und ihre Proteste weiten sich schneller aus.<sup>34</sup> Erkennbar wird, dass Teile der ukrainischen Bevölkerung zunehmend unzufrieden sind – und auch bereit, ihre Unzufriedenheit öffentlich kundzutun. Am deutlichsten wurde dies mit den Protesten auf dem zentralen Majdan-Platz in Kiew zur Jahreswende 2013/2014 (auch Euromajdan genannt). Solche mitunter kurzlebigen Aktivitäten entsprechen den Bedürfnissen mancher Gruppen der Bevölkerung eher als die langsamere, aber in der Regel konsequentere NGO-Arbeit. Allerdings können sich diese beiden Stränge des Versuchs, im eigenen Land etwas zu verändern, durchaus komplementär weiterentwickeln. Seit Ende des Euro-majdans finden spontane Proteste nur sporadisch und im kleineren Rahmen statt. Wegen des schleppenden Reformtempos, vor allem im rechtsstaatlichen Bereich, wird immer wieder die Möglichkeit eines »dritten Majdans« thematisiert. Allerdings besteht die Sorge, dass Massenproteste in der Ukraine der russischen Führung in die Hände spielen könnten. Dies führt dazu, dass sich bislang gerade jene Bevölkerungsteile zurückhalten, denen die fehlende Reformbereitschaft der ukrainischen Elite besonders missfällt.

In der Ukraine haben 41 Prozent der NGOs feste Angestellte, im Durchschnitt drei Personen. Ähnlich wie in Russland greifen etwa drei Viertel der Organisationen auf die Arbeit von Freiwilligen (meist Studenten) zurück.<sup>35</sup> Dieser Stand stellt ein absolutes Tief in den neun Jahren dar, die untersucht wurden. 2002 hatten noch 64 Prozent der NGOs Angestellte mit einem festen Vertrag.<sup>36</sup> Laut dem ukrainischen Gesetz »Über die freiwillige Tätigkeit« vom 19. April 2011 müssen Organisationen, die Freiwillige einsetzen wollen, eine spezielle Registrierung beantragen und für

die Freiwilligen Versicherungsbeiträge bezahlen.<sup>37</sup> Obwohl das Engagement dieser Menschen wichtig ist, geht in der NGO-Arbeit ein hoher Anteil von Freiwilligen oft mit einem niedrigen Grad an Professionalität einher, der von zivilgesellschaftlichen Akteuren des Landes vielfach bemängelt wird. Ein professioneller Umgang mit der jeweiligen Materie ist notwendig, um eine produktive Zusammenarbeit mit offiziellen Stellen aufzubauen, was viele ukrainische NGOs anstreben, vor allem seit dem Majdan, in dessen Folge die Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Staat zugenommen hat.

In der Ukraine sind die Schwerpunkte nur zum Teil anders als in Russland. 44 Prozent der NGOs arbeiten mit Kindern bzw. Jugendlichen, 27 Prozent sind im Bereich der politischen Bildung tätig. Weitere 27 Prozent kümmern sich um Menschenrechte, während 25 Prozent andere soziale Fragen bearbeiten.<sup>38</sup> Offensichtlich waren multiple Antworten möglich, was darauf hinweist, dass viele NGOs mehrere Schwerpunkte haben. Der Hauptunterschied gegenüber Russland besteht im hohen Anteil von Organisationen, die politikbezogene Felder bearbeiten; doch in beiden Ländern liegt ein klarer Schwerpunkt auf sozialen Fragen. Zuverlässige Daten zur statistischen Entwicklung seit 2014 sind allerdings noch nicht verfügbar. In den letzten zwei Jahren sind einige gewaltbereite Akteure hinzugekommen, die man teilweise zur »unzivilen Gesellschaft« rechnen könnte. Allerdings interagieren sie kaum mit den Organisationen, die in diesem Beitrag thematisiert werden, so dass sie die Dynamiken in der hier analysierten zivilgesellschaftlichen Sphäre nur am Rande beeinflussen.

Ukrainische NGOs in den Regionen werden allmählich stärker, und etliche haben erfolgreiche Kooperationen mit kommunalen Verwaltungen etablieren können.<sup>39</sup> Auch ausländische Geldgeber sind zunehmend bemüht, ihre Tätigkeit in den Regionen auszu-dehnen. Dennoch bleibt die NGO-Szene in den meisten ukrainischen Regionen schwach ausgeprägt. Durch den Majdan und den anschließend von Russland ausgelösten Krieg im Donbas hat die Zivilgesellschaft in den Regionen einen gewissen Schub erfahren. Erstens hat der Majdan, mit dem vielfältige Reformhoffnungen einhergingen, die Zivilgesellschaft in den Regionen aktiviert und eine stärkere Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure in Kiew mit ihren regiona-

<sup>33</sup> »Pokaznyky rozvytku hromadjans'koho suspil'stva v Ukraini« [Indikatoren der Entwicklung der Zivilgesellschaft in der Ukraine], Kiew: Ukrainisches Unabhängiges Zentrum politischer Studien, 2012, S. 8.

<sup>34</sup> Ebd., S. 18.

<sup>35</sup> Lyubov Palyvoda/Sophia Golota, *Civil Society in Ukraine. State and Dynamics*, Kiew 2010, S. 10.

<sup>36</sup> Ebd., S. 36.

<sup>37</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 12.

<sup>38</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 8.

<sup>39</sup> 2010 *NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 207.

len Partnern bewirkt. Zweitens haben sich nach dem Majdan große Teile der Zivilgesellschaft organisiert, um die ukrainische Armee zu unterstützen und Hilfe für Binnenflüchtlinge von der durch Russland illegal annektierte Krim bzw. aus dem Donbas zu leisten. Dabei übernahm die ukrainische Zivilgesellschaft in vielen Fällen staatliche Aufgaben, bei denen der ukrainische Staat selbst weitgehend versagt hatte.<sup>40</sup>

Die Zuflüsse ausländischer Geldgeber sind in den Jahren vor dem Majdan zwar etwas zurückgegangen, aber weiterhin gab und gibt es in der Ukraine eine große Abhängigkeit der NGO-Sphäre von externen Finanzquellen. Dies zeugt von einem toleranten Umgang des ukrainischen Staates mit solchen Geldgebern, aber auch von der fehlenden Bereitschaft, staatliche Mittel für die Zivilgesellschaft bereitzustellen (mehr dazu im nächsten Abschnitt). 2014 kamen lediglich 7 Prozent der Einnahmen vom Staat; internationale Finanzierung hingegen machte 36 Prozent des Gesamtbudgets der NGOs aus.<sup>41</sup>

Während die Wirtschaftskrise 2008/2009 für Russlands Zivilgesellschaft kaum spürbare Folgen hatte, ließ sie die Unterstützung ukrainischer NGOs durch die heimische Wirtschaft deutlich schwinden. Allerdings bewirkte die Krise auch, dass NGOs bessere Möglichkeiten hatten, gut ausgebildetes und professionelles Personal zu rekrutieren.<sup>42</sup> Die staatliche Finanzierung ließ infolge der Krise ebenfalls nach, was wiederum eine positive Bewegung hin zu einer stärkeren Diversifizierung von Geldgebern auslöste.<sup>43</sup> Dennoch hat die Bedeutung lokaler Finanzierungsquellen allmählich wieder zugenommen, ob es sich dabei um Stiftungen, Unternehmen, Einzelpersonen oder selbst-erwirtschaftete Einnahmen handelt. Gerade regionale Verwaltungen wurden zeitweilig aktiver, wenn es darum ging, mit NGOs zusammenzuarbeiten und sie finanziell zu unterstützen.<sup>44</sup> Begünstigt werden dürfte

eine zunehmende Kooperation zwischen lokalen Behörden und NGOs durch neue finanzielle Möglichkeiten, die ukrainischen Gemeinden im Rahmen einer beginnenden Dezentralisierung gewährt wurden.

Dennoch bleiben internationale Geldgeber äußerst wichtig, vor allem für Organisationen, die Advocacy und/oder Forschung betreiben. Der Majdan hat unter anderem bewirkt, dass neue Gelder aus dem Ausland für die Zusammenarbeit mit der ukrainischen Gesellschaft bewilligt wurden. Ein Beispiel dafür sind die Sondermittel des Deutschen Bundestages für die Länder der Östlichen Partnerschaft; hier ist ein deutlicher Ukraine-Schwerpunkt festzustellen. Aber auch von der EU sowie aus anderen Einzelstaaten fließen jetzt mehr Gelder in Richtung ukrainische Zivilgesellschaft.<sup>45</sup> Gleichzeitig ist die Bereitschaft in der Bevölkerung des Landes stark gewachsen, einzelne Akteure der Zivilgesellschaft trotz der miserablen Wirtschaftslage zu unterstützen.

## Vergleich

Trotz wesentlicher Ähnlichkeiten entwickeln sich die Zivilgesellschaften in Russland und der Ukraine unterschiedlich. Auf der einen Seite beschäftigen sich in beiden Ländern die meisten NGOs mit sozialen Fragen, und hier wie dort ist die Zivilgesellschaft in den Regionen, verglichen mit der Hauptstadt, unterentwickelt. Auf der anderen Seite wachsen Zahl wie Kapazitäten jener ukrainischen NGOs, die sich mit politischen Themen und Menschenrechtsfragen beschäftigen, während in Russland auf diesem Feld ein gegenläufiger Trend besteht. Außerdem hat der Majdan die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den ukrainischen Regionen befördert, im Unterschied zu Russland, wo ein solcher Impuls fehlt. Schließlich sind russische NGOs immer stärker von Mitteln des Staates abhängig, während in der Ukraine staatliche Gelder knapp und ausländische Finanzierungsquellen eher die Regel sind.

Die Daten zur Struktur der jeweiligen Zivilgesellschaft lassen sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Rollen im Sinne des oben vorgestellten Ansatzes von Michael Edwards erkennen. In Russland besitzt die Zivilgesellschaft offenbar ein begrenztes, aber entwick-

<sup>40</sup> Zu den Gefahren dieser Entwicklung siehe Mikhail Minakov, »Corrupting Civil Society in Post-Maidan Ukraine?«, Carnegie Moscow Center, 11.4.2015, <<http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=59749>> (Zugriff am 24.3.2016); Rosaria Puglisi, *A People's Army: Civil Society as a Security Actor in Post-Maidan Ukraine*, Rom: Istituto Affari Internazionali, Juli 2015 (IAI Working Papers 15/23), <[www.iai.it/sites/default/files/iaiw1523.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1523.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>41</sup> 2014 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 16], S. 238.

<sup>42</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 56, 86.

<sup>43</sup> 2010 *NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 205.

<sup>44</sup> 2011 *CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, S. 214, <<https://www.usaid.gov/europe-eurasia/civil-society/cso-sustainability-2011>> (Zugriff am 31.3.2016).

<sup>45</sup> Siehe zum Beispiel European Commission, »New EU Support for the Civil Society in Ukraine«, Press Release, Kiew, 13.9.2014, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-999\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-999_en.htm?locale=en)> (Zugriff am 24.3.2016).

lungsfähiges Vermögen, eine wirtschaftliche Rolle zu übernehmen, wo es um die Versorgung von Teilen der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen geht. Im Fall der Ukraine ist es sinnvoll, die Situation vor und nach dem Majdan zu unterscheiden. Davor war die ukrainische Zivilgesellschaft kaum in der Lage, die drei von Edwards vorgesehenen Rollen effektiv zu erfüllen. Mit dem Majdan ist ihre Fähigkeit stark gewachsen, sowohl die politische Rolle (Monitoring staatlichen Verhaltens) als auch die gesellschaftliche Rolle (Steigerung von Vertrauen und Kooperation unter gesellschaftlichen Akteuren) zu übernehmen. Dies zeigt sich am wachsenden Anteil von NGOs mit einer politischen Agenda, ebenso an der zunehmenden Vernetzung innerhalb der Zivilgesellschaft.

## Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat

Während des letzten Jahrzehnts ist die russische Führung immer stärker zu einem autoritären Regime geworden. Die Ukraine hatte eine sehr viel weniger lineare Entwicklung, bei der Elemente von Demokratie sowie autoritäre Züge gleichzeitig existierten. Schon diese Differenz impliziert unterschiedliche Folgen für die Zivilgesellschaft in beiden Ländern. Im Fall Russland kommt hinzu, dass zivilgesellschaftliche Akteure stark mit dem Westen assoziiert werden – eine Verknüpfung, die vom Regime bewusst hergestellt und zugleich dämonisiert wird. Diese Verquickung fehlt in der Ukraine weitgehend. Anders als Russland wird sie nicht von der Idee getrieben, sich als gleichberechtigter Partner bzw. Gegner der USA und als Alternative zum Westen positionieren zu müssen. Dass Russland – als Nachfolgestaat der Sowjetunion – solche außenpolitischen Bedürfnisse hegt, hat wesentliche »spillover«-Effekte für den Umgang staatlicher Akteure mit der Zivilgesellschaft. In der heutigen Ukraine, einem Staat, der nach Zerfall der UdSSR entstanden ist, sind die Voraussetzungen anders.

### Russland: Unterscheidung zwischen »politischen« und »sozialen« NGOs durch den Staat

In Russland herrscht ein Klima des Misstrauens, was das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft betrifft. Allerdings kristallisiert sich immer deutlicher heraus, dass staatliche Akteure gegenüber NGOs eine Art Zweiteilung vornehmen. Sogenannte sozial orientierte NGOs werden vom Staat als potentiell nützlich angesehen und entsprechend stärker finanziert als solche, die als »politisch« gelten. Dies hat Folgen für die künftige Entwicklung der gesamten zivilgesellschaftlichen Sphäre, da die Interaktion zwischen den verschiedenen NGO-Typen so belastet werden kann.

Auch das weitere Umfeld ist ungünstig für die Arbeit von NGOs, da freie Medien und eine unabhängige Justiz weitgehend fehlen. Außerdem wurden durch staatliche Akteure oder mit staatlicher Unterstützung bestimmte Organisationen geschaffen, deren Zweck es ist, Zivilgesellschaft vorzutäuschen und staatliche Agenden zu befürworten. Eine ambivalente Rolle spielen selbst Organisationen wie die bereits

erwähnte Gesellschaftskammer oder der Menschenrechtsrat beim russischen Präsidenten, die im Prinzip als (vom Staat ins Leben gerufene) Stützen für die zivilgesellschaftliche Entwicklung zu sehen sind.<sup>46</sup>

Teile der NGO-Landschaft sind aus drei Gründen zur Zielscheibe der russischen Führung geworden. Erstens ist die Zivilgesellschaft als solche dem Regime eher ein Dorn im Auge, weil sie ihrem Wesen nach eine »bottom up«-Erscheinung darstellt, die wenig kontrollierbar ist. Zweitens sieht ein Teil der russischen Elite in NGOs einen Fremdkörper, der von externen Mächten finanziert wird, um innenpolitische Veränderungen bis hin zum Regimewechsel herbeizuführen. Drittens lässt sich diese Sichtweise innenpolitisch gut instrumentalisieren. Große Segmente der Bevölkerung können davon überzeugt werden, dass Gefahr durch innere wie äußere Feinde droht. Die Führung kann so bestimmte außen- und innenpolitische Entscheidungen besser legitimieren und von internen Problemen des Landes ablenken.<sup>47</sup>

Diese Haltung des Staates erschwert auch jenen NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren die Arbeit, die weder vom Ausland finanziert werden noch politikbezogene Ziele verfolgen. Denn in der russischen Bürokratie stehen NGOs pauschal unter Verdacht. Um den Argwohn zu überwinden, muss auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene mühsam Vertrauen aufgebaut werden. Selbst wenn dies gelingt, kann eine politische Entscheidung oder eine informelle Anweisung ausreichen, um den Kontakt zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren wieder zu nichtezumachen. Grundsätzlich bleiben »grassroots«-Aktivitäten auf offizieller Ebene suspekt, selbst wenn sie dem Staat nützen. Ein Beispiel dafür ist die Reaktion auf den Einsatz von Freiwilligen während der großen Waldbrände im Jahr 2010. Nach der Katastro-

<sup>46</sup> Siehe Richter, »Putin and the Public Chamber« [wie Fn. 13]; Catherine Owen, »Is the Presidential Council for Civil Society and Human Rights »Democratic?«, *Articles and Briefings*, The Foreign Policy Centre, ohne Datum, <<http://fpc.org.uk/articles/573>> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>47</sup> Dieser Ansatz ist nicht neu. Siehe zum Beispiel Susan Stewart, *Die Konstruktion des Feindbilds Westen im heutigen Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Studien 28/2008).



phe wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Bildung von Brigaden spontaner Helfer erschwerte.<sup>48</sup> Dies deutet darauf hin, dass es der politischen Führung des Landes primär darum geht, die Aktivitäten von Freiwilligen zu kontrollieren.

Die Änderungen im russischen NGO-Gesetz, die im November 2012 in Kraft traten, sind vielerorts beschrieben und kritisiert worden.<sup>49</sup> Bei der Novelle ging es vor allem darum, dass NGOs, die eine »politische Tätigkeit« betreiben und eine Finanzierung aus dem Ausland (zu welchem Anteil auch immer) erhalten, sich als »ausländische Agenten« bezeichnen müssen – nicht nur dem Justizministerium gegenüber, sondern auch in ihren öffentlich zugänglichen Materialien. Der Begriff »ausländischer Agent« ist in der russischen Sprache fast mit »Spion« gleichzusetzen. Die gesetzliche Vorgabe kommt daher einer Beleidigung der betroffenen NGOs gleich und trägt dazu bei, sie in den Augen vieler russischer Bürgerinnen und Bürger weiter zu diskreditieren. Im Mai 2015 kam ein Gesetz über »unerwünschte Organisationen« hinzu, das es ermöglicht, wichtige westliche Geber politisch aktiver NGOs zu blockieren, falls die Geberorganisationen eine Bedrohung der konstitutionellen Ordnung, der Sicherheit des Staates oder der Gesundheit des russischen Volkes darstellen.<sup>50</sup> Als Folge dieses Gesetzes haben das amerikanische National Endowment for Democracy (NED) sowie die in Chicago ansässige MacArthur Foundation ihre Aktivitäten in Russland eingestellt.<sup>51</sup> Für eine wichtige Gruppe der aktiven

NGOs in Russland ist das Klima seit 2012 also wesentlich rauer geworden. Darauf haben die Organisationen unterschiedlich reagiert. Manche kämpfen vor Gericht gegen die Willkür der Behörden, andere verlagern ihre Arbeit ins Ausland, während wieder andere aufgehört haben, in der bisherigen Form zu existieren.

Die Lage in Russland ist allerdings wesentlich komplexer, als die Entwicklungen um das »Agentengesetz« und das Gesetz über »unerwünschte Organisationen« vermuten lassen. Es gibt durchaus auch positive Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Viele russische NGOs können ihrer Tätigkeit ohne größere Probleme nachgehen, insbesondere sozial orientierte Organisationen, die Dienstleistungen erbringen und keine sichtbare politische Agenda verfolgen. Außerdem gelingt es NGOs auf föderaler wie regionaler Ebene nicht selten, durch Lobbyarbeit Gesetze zu beeinflussen, die sie direkt tangieren. Manchmal bitten betroffene Organisationen die Gesellschaftskammer um Hilfe; in einigen Fällen wurde ihnen diese Unterstützung tatsächlich gewährt.<sup>52</sup>

Auch auf Verwaltungsebene gibt es einige positive Entwicklungen. Bereits 2011 wurden neue steuerliche Anreize für NGOs und ihre Förderer geschaffen.<sup>53</sup> Zudem erleichterte man das Registrierungsverfahren. 2010 wurden die notwendigen Formulare einfacher gestaltet und Online-Anträge ermöglicht.<sup>54</sup> Die Gesamtbilanz fällt also gemischt aus. Wo noch bürokratische Hürden existieren, betreffen sie die allermeisten der Organisationen, während Maßnahmen wie behördliche Durchsuchungen die Arbeit von nur wenigen NGOs beeinflussen. Solche Aktionen senden allerdings ein Signal an andere, dass sie ebenfalls betroffen sein könnten, wenn der Staat ihre Arbeit vereiteln will. Ergebnis der staatlichen Politik gegenüber NGOs ist insgesamt eine starke Verunsicherung in der zivilgesellschaftlichen Sphäre und bei ihren ausländischen Förderern. Gleichzeitig wächst seit einigen Jahren die rhetorische wie finanzielle Unterstützung des Staates für sozial orientierte NGOs.

Kontrolle lässt sich leichter herstellen, wenn der Staat NGOs selbst finanziert. Wie im vorhergehenden Überblickskapitel aufgezeigt wurde, ist die staatliche Förderung der Zivilgesellschaft in den letzten zwei bis drei Jahren erheblich gestiegen. Beobachter weisen

48 Tom Balmforth, »Fears Mount That Russia Could Face Another Summer of Deadly Forest Fires«, Radio Free Europe/Radio Liberty, 28.5.2011, <[www.rferl.org/content/fears\\_mount\\_russia\\_another\\_summer\\_deadly\\_fires/24208108.html](http://www.rferl.org/content/fears_mount_russia_another_summer_deadly_fires/24208108.html)> (Zugriff am 24.3.2016).

49 Siehe zum Beispiel Human Rights Watch, »Laws of Attrition: Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency«, 24.4.2013, <[www.hrw.org/reports/2013/04/24/laws-attrition](http://www.hrw.org/reports/2013/04/24/laws-attrition)> (Zugriff am 24.3.2016).

50 »Blacklisted groups will be forbidden from operating branches or distributing information in Russia and banks will have to notify the prosecutor general and justice ministry of any financial transfers involving them.« Alec Luhn, »Russia Bans »Undesirable« International Organisations ahead of 2016 Elections«, in: *The Guardian*, 19.5.2015, <[www.theguardian.com/world/2015/may/19/russia-bans-undesirable-international-organisations-2016-elections](http://www.theguardian.com/world/2015/may/19/russia-bans-undesirable-international-organisations-2016-elections)> (Zugriff am 24.3.2016).

51 Das NED wurde von der russischen Generalstaatsanwaltschaft zur »unerwünschten Organisation« erklärt; eine weitere Tätigkeit in Russland war damit unmöglich. Die MacArthur Foundation hatte diesen Status offiziell noch nicht erhalten, stand aber auf einer Liste von zwölf Organisationen,

die vom russischen Föderationsrat zwecks Weiterleitung an die Generalstaatsanwaltschaft zusammengestellt wurde. Das NED fand sich ebenfalls auf dieser Liste.

52 2011 CSO Sustainability Index [wie Fn. 44], S. 171.

53 Ebd., S. 167.

54 2010 NGO Sustainability Index [wie Fn. 10], S. 165.

allerdings auf eine Reihe von Problemen hin. Erstens seien die Vergabeverfahren oft wenig transparent, zweitens fließe das meiste Geld an regierungsnahe bzw. -treue Organisationen. Drittens wird eine Bevorzugung von Moskauer Organisationen festgestellt.<sup>55</sup> Was die inhaltlichen Schwerpunkte betrifft, kommt es durchaus vor, dass auch regimekritische NGOs, etwa im Bereich Menschenrechte, sowie NGOs, die als »ausländische Agenten« bezeichnet werden, staatliche Gelder erhalten. Andere jedoch, wie vor allem die Wahlbeobachtungsorganisation »Golos«, kommen trotz wiederholt gestellter Anträge nicht zum Zuge. Dies lässt erkennen, dass die russische Gesetzgebung genutzt wird, um bestimmte Organisationen zu verfolgen, die eine besondere Bedrohung für das Regime darstellen sollen. Damit signalisiert man anderen NGOs, dass ihnen eine ähnliche Behandlung durch den Staat nicht unbedingt erspart bleiben wird. In Verbindung mit dem Gesetz über »unerwünschte Organisationen« werden also die Aktivitäten einiger vermeintlich regimekritischer NGOs allmählich gedrosselt, da ihre Hauptfinanzierungsquellen aus dem Ausland nach und nach verschwinden. Offenbar legt der Staat den Schwerpunkt zunehmend auf sozial orientierte NGOs. Dafür spricht der Umstand, dass die Gruppe der Organisationen, die Fördermittel verteilen dürfen, um die »Union der Rentner« und die »Frauen Russlands« erweitert wurde. Demnächst soll eine Organisation hinzukommen, die über Finanzierungsanträge aus russischen Dörfern entscheidet.<sup>56</sup>

Die Kooperation mit den Behörden bleibt auf allen Ebenen problematisch. Eine einschlägige Analyse zitiert einen Aktivisten so: »[...] auf kommunaler Ebene ist ein Dialog mit den Behörden oft schwierig, und auf höheren Ebenen wird die Zusammenarbeit oft nur vorgetäuscht«.<sup>57</sup> Dies legt nahe, dass föderale Behörden die Kooperation mit NGOs instrumentalisieren, während es auf lokaler Ebene eher darum geht, Beamte von den Vorteilen einer Zusammenarbeit zu überzeugen. Das Potential im kommunalen Bereich dürfte also etwas größer sein. Tatsächlich gibt es Fälle von langjähriger, wachsender Zusammenarbeit zwischen NGOs und staatlichen Strukturen in Sibirien, vor allem im

Gebiet Nowosibirsk sowie in der Region Krasnodar.<sup>58</sup> Solche Erfolgsbeispiele könnten unter den sozial orientierten NGOs zunehmen, wenn sie Zugang zu staatlichen Geldern und anderen Privilegien erhalten. Allerdings stellt sich dann auch die Frage nach ihrer Unabhängigkeit in neuer Schärfe. Diese Problematik wird seit einer Weile unter Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von NGOs kontrovers diskutiert.<sup>59</sup>

Die Entwicklungen in der Ukraine seit Ende 2013 hatten negative Folgen für die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat in Russland. Da die Moskauer Führung den Majdan als eine vom Westen angestiftete und geförderte »Farbrevolution« einstufte, wurde sie nervöser, was das Potential für eine ähnliche Entwicklung in Russland angeht. Damit schärfte sich auch wieder der Blick der Behörden für zivilgesellschaftliche Akteure, die mit dem westlichen Ausland kooperieren. Dies führte unter anderem zum erwähnten Gesetz über »unerwünschte Organisationen«.

Je stärker die russische Elite das Feindbild »Westen« propagiert, desto schwieriger wird es für NGOs, ihre Kontakte zu Partnern in Deutschland und der EU auszubauen. Sollten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten anhalten, in denen sich Russland heute befindet, werden NGOs künftig vermutlich weniger staatliches Geld – zumindest aus den bisherigen Töpfen – bekommen. Gleichzeitig könnten dann die Erwartungen steigen, dass NGOs wichtige soziale Funktionen übernehmen. Die Rede Putins auf dem Forum »Staat und Zivilgesellschaft« im Januar 2015 weist in diese Richtung. Er erklärte: »Ich glaube, dass ein Teil der Arbeit im sozialen Bereich an Nichtregierungsorganisationen abgegeben werden sollte. Sie sind sensibler für die Bedürfnisse der Gesellschaft und für Fragen, die bei der Bewältigung bestimmter Aufgaben entstehen.«<sup>60</sup> Falls die erwähnten Pläne verwirklicht werden, sozial orientierten NGOs erhebliche staatliche Geldquellen zugänglich zu machen, könnte das einen mächtigen Entwicklungsimpuls für diese Organisationen bedeuten. Zugleich entsteht so die Gefahr, dass die NGO-Sphäre gespalten wird – in privilegierte Organisationen auf der einen Seite und dämonisierte auf der anderen.

55 Robert Orttung, »Russia«, Freedom House, *Nations in Transit* 2012, S. 460, <[https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2012Russia\\_final.pdf](https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2012Russia_final.pdf)> (Zugriff am 30.3.2016).

56 Irina Nagornych/Vadim Nikoiforow, »Nestandardnoe raspredelenie« [Ungewöhnliche Verteilung], in: *Kommersant*, 23.10.2015.

57 Jakobson, *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 37.

58 Debra Javeline/Sarah Lindemann-Komarova, »A Balanced Assessment of Russian Civil Society«, in: *Columbia/SIPA Journal of International Affairs*, 16.4.2010, <<http://jia.sipa.columbia.edu/balanced-assessment-russian-civil-society>> (Zugriff am 24.3.2016).

59 Eleanor Bindman, »The State, Civil Society and Social Rights in Contemporary Russia«, in: *East European Politics*, 31 (2015) 3, S. 342–360.

60 Wladimir Putin, Rede am 15.1.2015 [wie Fn. 30].

## Ukraine: Übernahme staatlicher Funktionen durch die Zivilgesellschaft

In der Ukraine ist die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat teilweise institutionalisiert, etwa in Form von gesellschaftlichen Räten bei Ministerien und regionalen wie kommunalen Behörden. Die Kooperation hat 2005 einen Schub erfahren, da im Zuge der Orangen Revolution einige Vertreter der Zivilgesellschaft an die Macht kamen.<sup>61</sup> Damit wuchs in den staatlichen Strukturen das Bewusstsein für die Probleme und Potentiale der Zivilgesellschaft. Es wurde ein Konzept für die Förderung der Zivilgesellschaft durch die Exekutive erarbeitet und eine Stelle zur Umsetzung geschaffen. Dennoch haben sich die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft deutlich weniger gut entwickelt, als dies von zivilgesellschaftlichen Akteuren erwartet worden war.<sup>62</sup> Ein kooperatives und produktives Verhältnis zwischen den beiden Bereichen ist aus verschiedenen Gründen nicht entstanden, unter anderem weil in dem Land keine entsprechende Tradition existierte.

Dies schien sich während der Präsidentschaft von Janukowytsch teilweise zu ändern. 2010 wurde die Förderung der Zivilgesellschaft als eine Garantie für demokratische Entwicklung im Gesetz »Über die Grundlagen der Innen- und Außenpolitik« festgeschrieben. Das Gesetz »Über öffentliche Organisationen« von 2012 hat zumindest auf dem Papier viele Probleme beseitigt, die von zivilgesellschaftlichen Vertretern beklagt wurden. Die Registrierung wurde vereinfacht, NGOs dürfen seither unabhängig vom Ort ihrer Anmeldung landesweit tätig sein, und die Möglichkeiten, Einnahmen durch kommerzielle Aktivitäten zu erzielen, wurden erweitert.<sup>63</sup> Auch bei der Steuergesetzgebung ist für NGOs in den letzten Jahren eine Besserung eingetreten.<sup>64</sup> Außerdem verabschiedete das Ministerkabinett im November 2010 die Verordnung »Über die Sicherung der Teilnahme der Öffentlichkeit bei der Konzipierung und Realisierung der

staatlichen Politik«; darin waren NGO-Empfehlungen weitgehend berücksichtigt.<sup>65</sup>

Allerdings liegt das Problem, wie auch in anderen Bereichen, bei der Umsetzung. Das oben erwähnte Förderkonzept wurde nach drei Jahren evaluiert; dabei stellte man fest, dass keiner der empfohlenen Kernvorschläge implementiert worden war, die auf eine Unterstützung der Zivilgesellschaft durch Gesetzesänderungen zielten. Außerdem gibt es keine Behörde, die für die Gesamtumsetzung des Konzepts verantwortlich wäre.<sup>66</sup> Mit manchen Maßnahmen zeigen ukrainische Behörden überdies, dass ihnen die Aktivitäten vieler NGOs suspekt sind. So kam es nach Janukowytschs Amtseintritt zunehmend vor, dass sich staatliche Organe in die Arbeit bestimmter NGOs einmischten und deren Vertreter schikanierten.<sup>67</sup> Auch kam es wiederholt zu Fällen von Einschüchterung durch den ukrainischen Sicherheitsdienst.

Diese widersprüchliche Entwicklung verweist auf ein Charakteristikum der heutigen Ukraine. Der Staat ist bereit, positive Änderungen in der Gesetzeslage zu realisieren, was die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politik angeht. Allerdings verhindern mangelnde Erfahrung wie auch negative Einstellungen, dass die betreffenden Gesetze und Verordnungen auch korrekt umgesetzt werden. Das betrifft etwa die Durchführung von Konsultationen mit der Öffentlichkeit, an denen NGO-Vertreterinnen und -Vertreter in der Regel teilnehmen.<sup>68</sup> Hier spielt – neben bürokratischer Trägheit – auch die grundsätzliche Haltung der Verwaltungselite eine Rolle, dass Gesetze nur selektiv und im Interesse der herrschenden Elite umzusetzen sind. Die Zivilgesellschaft hat also in der Regel nur dann Einflussmöglichkeiten, wenn keine wesentlichen Interessen der politischen und ökonomischen Kernelite tangiert werden. Zwar gibt es hier seit dem Majdan Veränderungen, vor allem weil wichtige externe Akteure auf bestimmten Schritten der ukrainischen Elite bestehen, doch vollzieht sich der Wandel nur langsam.

Gemischte Ergebnisse brachte auch die Schaffung öffentlicher Räte, die unter Einschluss der Zivilgesellschaft Ministerien und andere Behörden beraten sollen.<sup>69</sup> Manche Räte konnten ihrer Tätigkeit zielgerecht

<sup>61</sup> Allerdings haben nicht alle von ihnen weiterhin die Interessen der Zivilgesellschaft (bzw. Teilen davon) vertreten.

<sup>62</sup> Susan Stewart, »NGO Development in Ukraine since the Orange Revolution«, in: Juliane Besters-Dilger (Hg.), *Ukraine on Its Way to Europe: Interim Results of the Orange Revolution*, Frankfurt a.M. 2009, S. 177–194.

<sup>63</sup> Anastasiia Moskalenko/Elina Antsut, »Svoboda ob"edinenii grazhdan po novym pravilam« [Freiheit der Bürgervereinigungen laut den neuen Regeln], in: *Iurliga*, 29.5.2012, <[http://iurliga.ligazakon.ua/print\\_news/type\\_news/64832.htm](http://iurliga.ligazakon.ua/print_news/type_news/64832.htm)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>64</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 87.

<sup>65</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 19.

<sup>66</sup> *2010 NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 205, 207.

<sup>67</sup> Ebd., S. 206.

<sup>68</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 20.

<sup>69</sup> Nach Angaben von Freedom House sind in den Räten zu 39 Prozent NGOs, zu 32 Prozent Gewerkschaften/Berufsverbände und zu 7 Prozent karitative Organisationen vertreten. Freedom House, *Nations in Transit 2012* [wie Fn. 55], S. 580.

nachgehen und sinnvollen Einfluss auf Entscheidungsträger ausüben; andere hingegen wurden ignoriert. In manchen Fällen besetzte man die Gremien mit regierungstreuen Organisationen, oder es wurden – etwa in Donetsk und Luhansk – neue Strukturen geschaffen, die NGOs imitieren bzw. sie ersetzen. Diese sogenannten GONGOs (Government Organized NGOs), die besonders zu Wahlzeiten gegründet werden, fügen dem Image der zivilgesellschaftlichen Sphäre in der Bevölkerung erheblichen Schaden zu.<sup>70</sup> Sie erwecken den Eindruck, die Zivilgesellschaft sei lediglich ein verlängerter Arm des Staates.

Trotz der erwähnten Probleme bemühten sich NGOs in den Janukowytsch-Jahren darum, mit staatlichen Behörden zu kooperieren. 80 Prozent der NGOs in den Regionen sahen eine wesentliche Verbesserung ihrer Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Behörden. Nur 25 Prozent nahmen eine solche positive Entwicklung bei nationalen Behörden wahr.<sup>71</sup> Als Hürden auf dem Weg zu einer effektiven Zusammenarbeit galten mangelndes Verständnis auf staatlicher Seite für die zu erwartenden Vorteile sowie unzureichende Information beim Staat über die Arbeit von NGOs. Außerdem sahen 2010 wesentlich mehr NGOs eine Abneigung staatlicher Behörden, mit ihnen zusammenzuarbeiten, als es 2009 der Fall war (58 Prozent bzw. 47 Prozent).<sup>72</sup> Dies bestätigt, dass die Kluft zwischen einer günstigen Gesetzeslage und einer negativen Einstellung auf Behördenseite in der Praxis während der Janukowytsch-Phase größer wurde.

Ukrainische Beobachter verweisen in diesem Zusammenhang auf eine Reihe größerer Hindernisse. Dabei beschränken sich die Schwierigkeiten keineswegs auf jene NGOs, die sich primär mit politischen Fragen beschäftigen. Als problematisch gelten erstens die Regeln, nach denen soziale Aufgaben an NGOs übergeben werden, die dafür staatliche Gelder bekommen sollen. Zweitens, so wird beklagt, fehlten faire Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe solcher Gelder. Ein drittes Problem sei die Tatsache, dass staatliche Stellen grundlegende Daten für sich behielten. Dies benachteilige interessierte NGOs und mache es unmöglich, Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben. So könne die Zivilgesellschaft nicht an der Gestaltung des Lebens in der jeweiligen Gemeinde teilhaben. Selbst wenn der Staat die Öffentlichkeit

informiere, geschehe dies weniger aus der Absicht heraus, sich mit den Bürgerinnen und Bürgern zu konsultieren, sondern eher um formale Bedingungen zu erfüllen, mit denen sich die eigene Politik legitimieren ließe.<sup>73</sup>

Noch fehlen weitgehend Analysen über die zivilgesellschaftliche Entwicklung in der Ukraine seit dem Majdan und dem Beginn der russischen Aggression gegen das Nachbarland. Vieles weist indes darauf hin, dass sich im Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat einiges geändert hat. Durch den Majdan sind neue zivilgesellschaftliche Akteure entstanden, die sicherstellen wollen, dass der Staat seinen Verpflichtungen nachkommt und das Land nachhaltig reformiert.<sup>74</sup> Angesichts der russischen Annexion der Krim und der anhaltenden Destabilisierung des Donbas haben zahlreiche neue wie alte NGOs damit begonnen, der ukrainischen Armee sowie den Binnenflüchtlingen, deren Zahl rasant gestiegen ist, Unterstützung zukommen zu lassen. Da die Behörden weitgehend außerstande waren, der sich verschlechternden Lage Herr zu werden, haben zivilgesellschaftliche Akteure einige Funktionen des Staates übernommen.<sup>75</sup> Zivilgesellschaftliche Ressourcen werden so von Reform- und Dialogprozessen sowie von sozialen Aufgaben abgezweigt, damit man auf unmittelbare Bedürfnisse der Streitkräfte und der Binnenflüchtlinge reagieren kann. Dabei gestaltet sich die Koordination zwischen NGOs und Behörden oft schwierig und ineffizient, obwohl es auch positive Beispiele gibt.<sup>76</sup> Insgesamt hat die Schwäche des Staates zu einer Überforderung der Zivilgesellschaft geführt; die Folgen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar.<sup>77</sup> Zwar ist die Zivilgesellschaft aus der Not heraus wesentlich leistungsfähiger geworden. Dennoch kann und sollte sie den Staat nicht langfristig ersetzen. Notwendig ist vielmehr, im Rahmen eines umfassenden Reformprozesses effektive Staatsstrukturen zu schaffen, die von einer aktiven und gut informierten Zivilgesellschaft sinnvoll kontrolliert werden.

<sup>73</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 22f, 26, 27.

<sup>74</sup> Kateryna Pishchikova/Olesia Ogryzko, *Civic Awakening: The Impact of Euromaidan on Ukraine's Politics and Society*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Juli 2014 (FRIDE Working Paper Nr. 124), <[http://fride.org/download/WP\\_124\\_Civic\\_awakening.pdf](http://fride.org/download/WP_124_Civic_awakening.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>75</sup> Puglisi, *A People's Army* [wie Fn. 40].

<sup>76</sup> OSCE Thematic Report, *Civil Society and the Crisis in Ukraine*, SEC.FR/125/15/Corr.1, 4.3.2015.

<sup>77</sup> Siehe Minakov, »Corrupting Civil Society in Post-Maidan Ukraine?« [wie Fn. 40].

<sup>70</sup> 2010 NGO Sustainability Index [wie Fn. 10], S. 211.

<sup>71</sup> 2011 CSO Sustainability Index [wie Fn. 44], S. 215.

<sup>72</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 11, 52.

Trotz der veränderten Schwerpunkte in einigen Teilen der Zivilgesellschaft gibt es auch viele NGOs und zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse, die einen wesentlichen Beitrag zum Reformprozess leisten. Wichtig in diesem Kontext ist das »Reanimationspaket für Reformen« – eine Gruppe zivilgesellschaftlicher Akteure und Experten, die sich nach Reformbereichen organisiert haben. Sie betreibt ein Monitoring der Reformschritte und leistet zugleich substantielle Inputs, etwa durch Gesetzentwürfe oder Beratungstätigkeit. Etliche Freiwillige aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich kooperieren mit diversen Ministerien, um neue Abläufe zu etablieren und auf Missstände hinzuweisen. Seit dem Majdan ist der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Politik eindeutig gestiegen, auch wenn es innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Elite noch erheblichen Widerstand gegen die eingeforderten Reformen gibt. Der veränderte Kontext hat auch dazu beigetragen, dass verschiedene Teile der Zivilgesellschaft intensiver miteinander kooperieren, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Denn die Erfahrungen während des Majdan und das Gefühl, eine Rückkehr zum alten System dürfe nicht erlaubt werden, haben zu verdichteten Interaktionen und einem stärkeren Zusammenhalt innerhalb großer Teile der Zivilgesellschaft geführt.

## Vergleich

Das Fazit zum Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft fällt eindeutig aus. In Russland bringt das vom Staat geschaffene Umfeld wesentlich schwierigere Bedingungen für die Zivilgesellschaft hervor als in der Ukraine. Die Einstellung von vielen Beamten zur Zivilgesellschaft ist zwar in beiden Ländern von einer gewissen Skepsis gekennzeichnet. Diese ist in Russland aber viel stärker ausgeprägt, weil dort NGOs systematisch mit externen Feinden in Verbindung gebracht werden. Außerdem ist das Kontrollbedürfnis der Behörden stärker entwickelt. Auf der anderen Seite steht in Russland mehr Finanzierung für NGOs (hauptsächlich sozial orientierte) zur Verfügung. Problematisch ist allerdings, dass die Vergabekriterien und manchmal auch die Finanzierungsmöglichkeiten selbst intransparent bleiben.

In der Ukraine ist die Gesetzeslage für Entstehung und Tätigkeit von NGOs etwas günstiger. Allerdings führen zahlreiche NGOs eine prekäre Existenz; verantwortlich dafür ist die miserable Wirtschaftslage des Landes in Kombination mit einer eher negativen Ein-

stellung vieler Beamten. Auch in der Ukraine klagen Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft über fehlende Transparenz und eine exklusive Informationspolitik des Staates, die NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure bewusst ausschließt. Dennoch finden sich in beiden Ländern ebenso Beispiele für eine erfolgreiche Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Das Potential für eine Ausweitung der Zusammenarbeit scheint am ehesten auf kommunaler Ebene gegeben. Zugleich haben der Majdan und der Krieg in der Ostukraine bewirkt, dass die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft einen Schub erfuhr. Damit setzt sich die Ukraine in dieser Hinsicht stärker von Russland ab. Das Umfeld für die Weiterentwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft hat sich radikal verändert. Auch sind die Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft spürbar gewachsen.

Notgedrungen haben zivilgesellschaftliche Akteure in der Ukraine ihre Fähigkeiten ausgebaut, zumindest vorübergehend einige wirtschaftliche Funktionen im Sinne von Edwards zu erfüllen, weil der Staat dazu nicht in der Lage ist. Dabei geht es primär um Unterstützung für die ukrainische Armee und die zahlreichen Binnenflüchtlinge im Land. In beiden Fällen übernehmen zivilgesellschaftliche Akteure originär staatliche Aufgaben. Nach dem Majdan hat aber auch die politische Funktion der Zivilgesellschaft stark an Bedeutung gewonnen; zwischen Beamten und zivilgesellschaftlichen Vertretern ist ein produktiveres Verhältnis entstanden. In Russland werden zivilgesellschaftliche Organisationen vom Staat daran gehindert, politisch und gesellschaftlich eine besondere Rolle zu entfalten. Obwohl der Staat eventuell bereit wäre, sozial orientierten NGOs eine wirtschaftliche Funktion als Anbieter von Dienstleistungen zu übertragen, verfügen die allermeisten der Organisationen – wie im Überblickskapitel gezeigt – bislang nicht über die notwendigen Kapazitäten dazu.

## Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft

Die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft ist in beiden Ländern wenig ausgeprägt.<sup>78</sup> Dies liegt teils an der ökonomischen Lage und der Wirtschaftsstruktur in Russland bzw. der Ukraine, teils aber auch an mangelnder Unterstützung durch die Politik. Die Symbiose zwischen Wirtschaft und Politik, die sich sowohl unter Putin in Russland als auch – vor allem – unter Janukowytsch in der Ukraine etabliert hat, verhindert die Entstehung von Freiräumen, die eine Kooperation zwischen ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zuließen. Zwar sehen einige Geschäftsleute in der Unterstützung von NGOs (vor allem im sozialen Bereich) eine Möglichkeit, ihr Image aufzupolieren; doch dieses Phänomen bleibt bislang begrenzt.

### Russland: Wirtschaft mit anderen Prioritäten

Im Fall Russlands ist die Datenlage sehr eingeschränkt. Bei einer Umfrage 2009 gaben immerhin 50 Prozent der befragten russischen NGOs an, mit kommerziellen Strukturen zu interagieren. Eine weitere Umfrage zeigte, dass nur 25 Prozent mit diesem Austausch zufrieden waren. Die meisten (64 Prozent) erhielten direkte finanzielle Unterstützung aus der Geschäftswelt; knapp die Hälfte (47 Prozent) gab an, Sachleistungen zu bekommen. Fast ein Drittel der NGOs (32 Prozent) äußerte, die jeweiligen Partner kauften ihnen Waren bzw. Dienstleistungen ab. Russische Wissenschaftler kommen zu dem Schluss, dass die Beziehungen zwischen NGOs und der Wirtschaft keinen systematischen Charakter haben. Sie beruhen vielmehr auf persönlichen Kontakten und sind hierarchisch geprägt; der Partner aus der Wirtschaft steht dabei über seinem zivilgesellschaftlichen Kontakt. NGOs dienen der Wirtschaft auch als Mittel, um PR

zu betreiben. Ein Unternehmen, das außerhalb Russlands aktiv ist bzw. werden will, kann den Umgang mit ihnen als Nachweis seiner »corporate social responsibility« anführen.<sup>79</sup>

Deutlich wird, dass der Wirtschaftssektor bei NGOs nicht als langfristig zuverlässiger Partner gilt. Substantielle Beiträge können demnach bestenfalls einige wenige Stiftungen leisten, die von bedeutenden Wirtschaftsakteuren wie Michail Prochorow oder Wladimir Potanin ins Leben gerufen wurden.<sup>80</sup> Die Literatur bietet unterschiedliche, teils widersprüchliche Erklärungen für die fehlende Partnerschaft zwischen NGOs und Wirtschaftssektor. Oft wird angeführt, dass wirtschaftliche Akteure befürchteten, die Unterstützung bestimmter NGOs könnte ihnen politische Nachteile bringen. Einige zivilgesellschaftliche Vertreter haben in der Tat die Erfahrung gemacht, dass Unternehmen mit NGOs zusammenarbeiten, dies aber geheim halten, weil sie politische Folgen vermeiden wollen. Eine andere Begründung lautet, die Wirtschaft habe kaum etwas für NGOs übrig, weil Unternehmen ab einer bestimmten Größe von der Politik gezwungen würden, über andere Kanäle Geld für soziale Zwecke zur Verfügung zu stellen. Nur einige wenige Firmen fördern offen NGOs, um dies für Werbezwecke nutzen zu können.<sup>81</sup> Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) soll eine solche Unterstützung aus steuerrechtlichen Gründen unvorteilhaft sein.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Dar'ja Mal'tseva, »Biznes i NGO: Trendy mezhsektornogo partnerstva« [Business und NGO: Trends der intersektorellen Partnerschaft]. Power-Point-Präsentation, 2009, <[www.zircon.ru/upload/File/russian/1/Biznes\\_i\\_NKO\\_IABC.pdf](http://www.zircon.ru/upload/File/russian/1/Biznes_i_NKO_IABC.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>80</sup> Pavel Chikov, »Russian NGOs: The Funding Realities«, *OpenDemocracy*, 15.2.2013, <<https://www.opendemocracy.net/od-russia/pavel-chikov/russian-ngos-funding-realities>> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>81</sup> Denis Volkov, *Perspektivy grazhdanskogo obshchestva v Rossii* [Perspektiven der Zivilgesellschaft in Russland], Moskau: Levada-Zentrum, 2011, S. 12ff, <[www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii-2011](http://www.levada.ru/books/perspektivy-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii-2011)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>82</sup> »Blagotvoritel'nost' v rossijskich raionach« [Philanthropie in den russischen Regionen], Zirkon 2013, <[www.zircon.ru/upload/iblock/366/Blagotvoritel'nost'\\_v\\_rossijskih\\_regio\\_nah.pdf](http://www.zircon.ru/upload/iblock/366/Blagotvoritel'nost'_v_rossijskih_regio_nah.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>78</sup> Aufgrund der unzureichenden Datenlage fällt dieses Kapitel kürzer aus als jene zum Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat bzw. Zivilgesellschaft und Gesamtgesellschaft. Dabei sollte die Beziehung zu Wirtschaftsakteuren nicht vernachlässigt werden, aus theoretischen ebenso wie aus praktischen Gründen. Gerade weil dieses Verhältnis bislang unterentwickelt ist, besteht viel Raum für dessen Ausbau.

Interessanterweise wurde für Russland eine Korrelation zwischen dem Zustand des KMU-Sektors und der Entwicklung von NGOs festgestellt. In den russischen Regionen, in denen bessere Bedingungen für KMU herrschen, findet man auch ein höheres Niveau zivilgesellschaftlichen Engagements und der Entwicklung der Zivilgesellschaft insgesamt. Dies wird zurückgeführt auf das Potential der KMU, zur Entstehung einer »civic business community« beizutragen, die mit der Zivilgesellschaft interagiert und sie stärkt.<sup>83</sup> Der Befund ist wissenschaftlich noch nicht durch weitere Studien gefestigt, erscheint allerdings plausibel, da in Russland vor allem kleine Unternehmen durchaus mit ähnlichen Herausforderungen zu kämpfen haben wie NGOs. Indirekt bestätigt wird dies dadurch, dass sozial orientierte NGOs demnächst mit KMU gleichgestellt werden sollen, wenn es um den Zugang zu staatlichen Subventionen und Garantien geht.<sup>84</sup>

### Ukraine: Solidarität, aber wenig Substanz

Die meisten zivilgesellschaftlichen Akteure der Ukraine sind durchaus bereit, mit der Wirtschaft zusammenzuarbeiten. Allerdings betrachten 82 Prozent der ukrainischen NGOs ihr Verhältnis zur Geschäftswelt als sehr eingeschränkt; 34 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen kooperieren überhaupt nicht mit dem Wirtschaftssektor. Von den anderen nennt knapp die Hälfte eine Finanzierung oder eine »in kind«-Unterstützung als Hauptgrund für die Zusammenarbeit, 33 Prozent verweisen auf eine Art Partnerschaft.<sup>85</sup> Die Gründe für die begrenzte Zusammenarbeit sind aus zivilgesellschaftlicher Sicht eine geringe Bereitschaft auf Wirtschaftsseite, fehlende Informationen über NGO-Aktivitäten sowie mangelnde Professionalität der Organisationen. Die Zahl der NGOs, die Unternehmen als potentielle Partner ansehen, ist allerdings mit der Zeit gestiegen – von 20 Prozent (2002) auf 33 Prozent (2010).<sup>86</sup> Dieses Niveau dürfte jedoch durch politisch motivierte Geschäfts-

übernahmen in der Janukowytch-Phase wieder abgenommen haben.

Die wirtschaftlichen Probleme der Ukraine in der Post-Majdan-Phase sind so groß, dass an einen Ausbau der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft kaum zu denken ist. Wie die vorhandenen Daten nahelegen, ist die Unterstützung für NGOs seitens der Wirtschaft nicht zurückgegangen, doch hat sie sich auf Dienstleistungen verlagert, die Unternehmen bei den NGOs bestellen.<sup>87</sup> Es gibt zwar weiterhin die Stiftungen einflussreicher Oligarchen wie Rinat Achmetow oder Wiktor Pintschuk. Diese Organisationen sind aber eher Teil der Wirtschaftsimperien ihrer Förderer als typische NGOs. Sie dienen also primär persönlichen Geschäftsinteressen, während gesellschaftliche Anliegen zweitrangig sind. Dies hält sie allerdings nicht davon ab, bestimmte ökonomische Funktionen im Sinne von Edwards zu erfüllen, etwa indem sie medizinische Vorsorge anbieten oder Waisenkindern helfen. Im Kontext des Donbas-Krieges spielt die Achmetow-Stiftung politisch eine ambivalente Rolle, denn sie leistet humanitäre Hilfe für die Regionen, die von Separatisten kontrolliert werden, und entlastet Letztere so.<sup>88</sup> Gleichzeitig distanziert sich Achmetow öffentlich von den Separatisten und versucht, seinen Einfluss sowohl in den besetzten Gebieten des Donbas als auch in der restlichen Region und in Kiew aufrechtzuerhalten.<sup>89</sup>

Im Jahr 2009 bezogen die NGOs des Landes 20,9 Prozent ihrer Einnahmen über Spenden ukrainischer Unternehmen. 2010 sank dieser Anteil auf 15,1 Prozent.<sup>90</sup> Die Gründe für diesen Rückgang sind unklar. Denkbar ist, dass unter Präsident Janukowytch den Unternehmen eine andere Botschaft vermittelt wurde als unter seinem Vorgänger Juschtschenko. Es kann sich aber ebenso um eine verzögerte Folge der Finanzkrise handeln. Auf jeden Fall ist das wirtschaftliche Klima für die Zivilgesellschaft unter Janukowytch rauer geworden. Die Änderungen im ukrainischen Steuerkodex 2010 etwa haben dazu geführt, dass 600 000 kleine und mittlere Unternehmen ihre Tätigkeit einstellten. NGOs konnten daher noch weniger

<sup>83</sup> Molly O'Neal, »Invisible and Slow: Small Business and the »Civic-ness« of Russia's Regions, 1991–2009«, in: *Post-Soviet Affairs*, 30 (2013) 4, S. 324–340.

<sup>84</sup> Elena Muchameština, »Sozial'no orijentirovannye NKO priravnajut k malomu i srednemu bisnesu« [Sozial orientierte NGOs werden kleinen und mittleren Unternehmen gleichgestellt], in: *Vedomosti*, 20.7.2015.

<sup>85</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 11, 56.

<sup>86</sup> Ebd., S. 92.

<sup>87</sup> 2014 CSO Sustainability Index [wie Fn. 16], S. 239.

<sup>88</sup> Nikolay Mitrokhin, »Bandenkrieg und Staatsbildung: Zur Zukunft des Donbass«, in: *Osteuropa*, 65 (2015) 1/2, S. 5–19 (14).

<sup>89</sup> Zur Rolle Achmetows siehe Steffen Halling, *Pazifismus, Patriotismus und Reformismus: Öffentlichkeitsstrategien der Oligarchen nach dem Maidan*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 24.6.2015 (Ukraine-Analysen 154), S. 14–18.

<sup>90</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 10.

Finanzierung aus der Wirtschaft erwarten.<sup>91</sup> Die jetzige Regierung, die seit Dezember 2014 im Amt ist, hat zwar einige Maßnahmen eingeleitet, um die Lage der KMU zu verbessern, aber selbst im Fall einer positiven Wirtschaftsentwicklung wird es einige Zeit dauern, bis der Sektor sich erholt. Die meisten Unternehmen stehen derzeit vor größeren Herausforderungen als einer Verbesserung ihres Image; viele kämpfen um die Existenz. Das lässt wenig Ressourcen bzw. Anreize für eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft übrig. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Beispiele dafür, dass Unternehmen aus patriotischen Motiven mit NGOs zusammenarbeiten, die die ukrainische Armee bzw. Binnenflüchtlinge unterstützen. Es entsteht also auch in diesem Bereich eine gewisse Solidarität, die die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Firmen überlagert.

## Vergleich

In Russland wie in der Ukraine ist das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft unterentwickelt. Gegenwärtig ist diese Beziehung in beiden Fällen so eingeschränkt, dass keine der von Edwards vorgeschlagenen Funktionen dadurch gefördert wird. Um dies zu ändern, müssten wesentliche Parameter sowohl im politischen als auch im ökonomischen Bereich anders gestaltet werden. Ein solcher Wandel scheint aber weder in Russland noch in der Ukraine politische Priorität zu genießen. Das Potential dafür dürfte eher in der Ukraine vorhanden sein; dort ist denkbar, dass sich die wirtschaftliche Lage durch Reformen mittelfristig verbessert und damit die Möglichkeiten einer intensivierte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Zivilgesellschaft wachsen. In Russland setzt der Staat bevorzugt darauf, dass bestimmte NGOs Dienstleistungsfunktionen übernehmen, die sonst von ihm selbst bzw. von der Wirtschaft erfüllt werden. Da hierfür meist staatliche Gelder vorgesehen sind, werden die entsprechenden NGOs eher abhängiger von staatlichen Strukturen, als dass sich Chancen für eine Kooperation mit Wirtschaftsakteuren eröffnen.

<sup>91</sup> 2011 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 44], S. 210.



## Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Gesamtgesellschaft

Die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und der breiteren Gesellschaft können sich unterschiedlich gestalten. Entscheidend ist unter anderem, wie groß das Vertrauen ist, das NGOs und anderen Akteuren von gesellschaftlicher Seite entgegengebracht wird. Dies hängt wiederum stark davon ab, inwiefern zivilgesellschaftliche Organisationen auf die Bevölkerung zugehen und ihr die eigenen Ziele und Aktivitäten vermitteln. Eine wesentliche Rolle spielt sicherlich auch die Haltung des Staates, der Signale bezüglich der Zivilgesellschaft an die Gesamtbevölkerung sendet und so deren Haltung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren beeinflusst. Interessanterweise gehen die Einstellungen zu NGOs bzw. zur breiteren Zivilgesellschaft in den beiden Ländern stark auseinander, während die Daten zu interpersonellem Vertrauen weitgehende Ähnlichkeiten aufzeigen.<sup>92</sup> Da das Niveau in beiden Fällen eher niedrig ist, gestaltet sich die Bildung von sozialem Kapital in der jeweiligen Zivilgesellschaft schwierig.

Bei der Untersuchung des erwähnten Verhältnisses bietet es sich an, auch auf weniger institutionalisierte Formen von Aktivität zu achten sowie auf deren Wechselspiel mit organisierten Akteuren. Bei spontanen Handlungen werden Bürgerinnen und Bürger einbezogen, die sonst keinen Bezug zur Zivilgesellschaft haben. Diese Handlungen bieten daher die Möglichkeit, die Distanz zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und der Gesamtgesellschaft zu verringern, unter anderem durch den Einsatz sozialer Medien. Da eine breite Mobilisierung der Bevölkerung zu Zwecken des freiwilligen Einsatzes in beiden Ländern relativ neu und eher krisenbedingt ist, liegen gegenwärtig jedoch viel mehr Informationen zum institutionalisierten Teil der Zivilgesellschaft vor. Sie verweisen auf einige Divergenzen zwischen der ukrainischen und der russischen Entwicklung, die weiter unten näher beleuchtet werden.

<sup>92</sup> Für die Daten zu interpersonellem Vertrauen wurde auf das World Values Survey (Wave 2010-2014) zurückgegriffen: <[www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp)> (Zugriff am 24.3.2016). Das World Values Survey versucht unter anderem zu messen, inwiefern sich Bürgerinnen und Bürger eines Staates in täglichen Interaktionen gegenseitig Vertrauen entgegenbringen, auch wenn sie einander nicht kennen.

### Russland: Unkenntnis und Skepsis gegenüber der Zivilgesellschaft

Umfragen in Russland belegen, dass in der Bevölkerung sowohl Unkenntnis als auch Misstrauen gegenüber der Zivilgesellschaft herrschen. Im Jahr 2015 wussten lediglich 52 Prozent der Befragten etwas über die Existenz von NGOs.<sup>93</sup> Nur ein Drittel der Menschen hat Vertrauen in mindestens eine Art von NGOs, und lediglich 8,9 Prozent haben einen hohen Grad an Vertrauen in die Zivilgesellschaft insgesamt.<sup>94</sup> 64 Prozent der Bevölkerung glauben, dass Geldspenden nicht für den angegebenen Zweck verwendet werden.<sup>95</sup> 2012 stellte die russische Forschungsgruppe Zirkon fest, dass der Anteil zivilgesellschaftlich aktiver Personen an der Bevölkerung seit 2009 nicht zugenommen hatte. Außerdem war die allgemeine Haltung zur Rolle von NGOs in diesen drei Jahren sogar negativer geworden.<sup>96</sup> Dieser Trend setzt sich bis heute fort.

Verantwortlich für die problematische Lage sind zumindest teilweise die mangelnden Anstrengungen der NGOs, wenn es darum geht, Informationen zu erhalten bzw. zu verbreiten. In Russland unternehmen die meisten Organisationen keine Bedarfsanalyse; sie wissen deshalb nicht, welche Nachfrage es in der Bevölkerung für ihre Dienstleistungen gibt. Die Bevölkerung wiederum ist über die Angebote der NGOs schlecht informiert. Eine russische Studie kommt zu dem Schluss: »Während die Forschung ein ausreichend hohes Organisationsniveau der russischen Zivilgesellschaft erkennen lässt, zeigt sie auch, dass ZGOs [zivilgesellschaftliche Organisationen] nicht hinreichend mit der Gesamtgesellschaft verknüpft sind und dass die Grundlage der Zivilgesellschaft (bürgerliches Engagement) nicht breit und noch unterentwickelt ist.«<sup>97</sup>

<sup>93</sup> Andrej Sinizyn, »Graždane Rossii ne znajut o graždanskom obščestve« [Die Bürger Russlands kennen die Zivilgesellschaft nicht], in: *Vedomosti*, 3.11.2015.

<sup>94</sup> Jakobson *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 20, 31.

<sup>95</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2012* [wie Fn. 55], S. 460.

<sup>96</sup> *Doklad o razvitanii* [wie Fn. 10], Anhang 2.

<sup>97</sup> Jakobson, *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 41.

Unter denjenigen, die mit dem Begriff »Zivilgesellschaft« etwas anfangen können, werden vor allem soziale Schwerpunkte gesetzt. Über die Hälfte der Russen findet NGO-Aktivitäten am hilfreichsten, die im Bereich »soziale Unterstützung und wirtschaftlicher Schutz« liegen. Ebenfalls für nützlich befunden wird Arbeit auf dem Gebiet »Umweltschutz, Gesundheit und Hilfe für die Opfer von Naturkatastrophen«. Am wenigsten überzeugt waren die Befragten vom Nutzen philanthropischer Organisationen, was sicherlich mit der erwähnten weitverbreiteten Skepsis gegenüber Geldspenden zusammenhängt. NGOs sollen sich demnach mit der Lösung akuter sozialer Probleme befassen; politische Aktivitäten dagegen haben für die überwiegende Mehrheit der Russen keine Priorität.<sup>98</sup> Gleichwohl verbinden 47 Prozent der Befragten den Begriff Zivilgesellschaft mit der Wahrung des Prinzips, dass vor dem Gesetz alle gleich sind. Dies verweist wohl auf eine grundsätzliche Unzufriedenheit mit der russischen Justiz. Offenbar halten es die betreffenden Bürgerinnen und Bürger für notwendig, dass die Zivilgesellschaft sich um Gleichheit vor dem Gesetz kümmert, weil hier ein entsprechender Mangel im Justizsystem des Landes gesehen wird.

Beobachter halten das Misstrauen gegenüber NGOs für einen wesentlichen Grund dafür, dass weniger institutionalisierte Formen gesellschaftlicher Beteiligung in Russland gute Entwicklungschancen haben. Auch deswegen glauben die Autoren einer wichtigen Studie, es sei notwendig, die Schaffung und den Ausbau informeller Netzwerke voranzutreiben.<sup>99</sup> Allerdings fällt die bisherige Entwicklung auf diesem Gebiet nicht besonders positiv aus: »Nichtinstitutionalisierte spontane Selbstorganisation ist schwach, situativ, nicht nachhaltig und nicht immer konstruktiv.«<sup>100</sup>

Trotz dieser eher negativen Beurteilung der Lage kommen die Autoren zum Schluss, dass nichtinstitutionalisierte Beteiligungsformen gut für die Entwicklung von freiwilligen Aktivitäten seien, unter anderem weil sie die Teilnahme an freiwilligen Formaten erhöhen und dadurch wesentlich mehr Personen die Gelegenheit geben, Erfahrung mit gemeinsamen, auf Änderungen gerichteten Aktivitäten zu sammeln. 61 Prozent der Russen haben 2009 an mindestens einer Art von freiwilliger Aktivität teilgenommen. Außerdem nimmt ein solches Engagement in Krisen-

perioden wesentlich zu.<sup>101</sup> Dies legt allerdings nahe, dass es bei künftigen Formen gesellschaftlicher Beteiligung wenig Kontinuität geben wird.

Anscheinend wächst in Russland das Bedürfnis, Landsleuten in Situationen zu helfen, in denen staatliche Strukturen versagen. Teile der Gesellschaft gelangen möglicherweise mehr und mehr zu der Erkenntnis, dass die politische und wirtschaftliche Führung ihres Landes nicht in der Lage ist, gesellschaftliche Belange zufriedenstellend anzugehen.<sup>102</sup> Interessanterweise weist diese Einschätzung eine gewisse Ähnlichkeit zur Schlussfolgerung Putins auf, dass zivilgesellschaftlichen Organisationen in stärkerem Maße soziale Aufgaben übertragen werden sollten. Jedenfalls will eine kleine, aber wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Anliegen selbst in die Hand nehmen; Solidarität und Unterstützung aus anderen Landesteilen nehmen sie dabei dankend zur Kenntnis.<sup>103</sup> In diesem Kontext werden Internet und soziale Medien zielgerichtet eingesetzt.

Allerdings entstehen in Russland zunehmend Hürden, die es erschweren, soziale Medien für (zivil-)gesellschaftliche Zwecke zu nutzen, vor allem wenn diese mit Protestmaßnahmen in Verbindung gebracht werden.<sup>104</sup> Dies bedeutet, dass Bürger und NGOs in Ruhe gelassen werden, die nicht regimiekritisch sind – während andere, die den Staat kritisieren oder gar Proteste organisieren, behindert werden, egal ob dies institutionalisierte oder spontane Organisationsformen betrifft. Es gibt eine wachsende Kluft zwischen den als regimetreu oder neutral wahrgenommenen Gruppen auf der einen Seite und den regimiekritischen auf der anderen. Erkennbar wird dies auch daran, dass

<sup>101</sup> Ebd., S. 21.

<sup>102</sup> Meistens wird die Schuld für diese Zustände allerdings der kommunalen oder der regionalen Führung zugeschrieben. Die föderale Ebene wird in der Regel geschont, vor allem wenn es um die Person des Präsidenten und die Institution der Präsidentschaft geht.

<sup>103</sup> Siehe dazu etwa Leon Aron, *Russia's New Protesters*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, Frühjahr 2010, <[www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/RO-Spring-2010-g.pdf](http://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/RO-Spring-2010-g.pdf)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>104</sup> Dies zeigte zum Beispiel der Versuch, Bürgerinnen und Bürger auf eine geplante Kundgebung zugunsten des Oppositionsaktivisten Aleksej Naval'nyj aufmerksam zu machen. Die entsprechende Facebook-Seite wurde auf Anordnung der russischen Behörden mit der Begründung geschlossen, dass die Demonstration noch nicht bewilligt sei. »Russia Blocks Facebook Page Calling for Navalny Protest«, Radio Free Europe/Radio Liberty, 20.12.2014, <[www.rferl.org/content/russia-blocks-navalny-facebook-protest/26754483.html](http://www.rferl.org/content/russia-blocks-navalny-facebook-protest/26754483.html)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>98</sup> *Doklad o razvitii* [wie Fn. 10], Anhang 2.

<sup>99</sup> Jakobson, *Civil Society in Modernising Russia* [wie Fn. 9], S. 31.

<sup>100</sup> Ebd., S. 40.

die russische Gesellschaftskammer vorgeschlagen hat, bei NGOs zwischen »sozialen« und »politischen« zu unterscheiden und härtere Anforderungen an die »politischen« zu stellen.<sup>105</sup> Dies passt zur oben beschriebenen Politik des Putin-Regimes, aber auch zur Mainstream-Meinung in der Bevölkerung, die sozial orientierte NGOs priorisiert.

### **Ukraine: Positive Haltung der Bevölkerung zur Zivilgesellschaft**

In der Ukraine hat sich die Einstellung der Bevölkerung zur Rolle der Zivilgesellschaft während der letzten Jahre wesentlich positiver entwickelt als in Russland. Immer mehr ukrainische Bürgerinnen und Bürger wissen um die Existenz von NGOs und halten sie für positiv und notwendig. 2011 nannten 76 Prozent der Befragten die Arbeit von NGOs »erforderlich« oder »absolut erforderlich«. Diese Zahl stieg im Lauf eines einzigen Jahres um 13 Prozentpunkte und erreichte so den höchsten Wert seit Beginn dieser Umfrage 1997.<sup>106</sup> Die Kenntnis, dass es solche Organisationen gibt, hatte in den vier Jahren vor 2012 rasant (von 15 Prozent auf 58 Prozent) zugenommen.<sup>107</sup>

Die Unterschiede zwischen den Einstellungen der russischen und der ukrainischen Bevölkerung könnten teils darauf zurückzuführen sein, dass es NGOs in der Ukraine eher gelingt, engen Kontakt zu ihren »Kunden« herzustellen. Ukrainische NGOs haben begonnen, sich stärker mit den Bedürfnissen von (potentiellen) Adressaten auseinanderzusetzen und ihre Arbeit danach zu richten, statt primär auf Geldgeber zu schauen.<sup>108</sup> In der Ukraine führen 94 Prozent der NGOs eine Bedarfsanalyse durch, bevor sie mit einer neuen Aktivität beginnen oder eine neue Dienstleistung einführen. Mit der Zeit verstehen sie auch besser, welche Rolle jene Personen spielen, die die jeweilige NGO im lokalen Kontext unterstützen, und wie sie effektiver auf diese Akteure zugehen können.<sup>109</sup>

Außerdem arbeiten ukrainische NGOs intensiver mit lokalen und regionalen Medien zusammen als russische. Laut einer ukrainischen Studie kooperieren 98 Prozent der NGOs im Land mit den Massenmedien, vor allem mit Zeitungen (89 Prozent), an zweiter Stelle auch mit dem Fernsehen (58 Prozent).<sup>110</sup> Und dies ist keine Einbahnstraße – die Medien interessieren sich zunehmend für die Arbeit der NGOs. Ukrainische Journalisten zitieren häufig NGO-Experten und stellen sie gerne als Träger eines »neuen Denkens« dar; dies geschah auch schon vor dem Majdan und dem Sturz von Präsident Janukowytsch.<sup>111</sup>

Doch auch in der Ukraine könnten die Kontakte zur Gesellschaft noch erheblich vertieft werden. Es gibt ein ungenutztes Potential bei der Einbindung von Nutznießern (*beneficiaries*) in die Planung künftiger Projekte und Programme sowie bei der Durchführung unabhängiger externer Evaluierungen. Dies sind laut einer Umfrage zum Thema »constituency legitimacy« Schwachpunkte vieler NGOs.<sup>112</sup> Bei der Berichterstattung könnten interessierte Teile der Gesellschaft wesentlich stärker berücksichtigt werden. Viele NGOs (64 Prozent bzw. 59 Prozent) fühlen sich zwar verpflichtet, ihren internationalen Geldgebern bzw. den staatlichen Behörden über ihre Tätigkeit zu berichten, aber nur 19 Prozent tun dies anderen Interessenten gegenüber.<sup>113</sup> Es gibt also Möglichkeiten, eine benutzerfreundlichere Haltung zu entwickeln; dies würde auch dem Verhältnis der Organisationen zur breiteren Gesellschaft dienen. Denn die Nutznießer kommen meist von dort und können als Multiplikatoren wirken.

Geht es um die Frage, welche Arbeitsfelder von NGOs vorrangig abgedeckt werden sollen, stößt man in den Gesellschaften Russlands und der Ukraine auf ähnliche Antworten. Hier wie dort hält man soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten für wichtiger als politische Themen, obwohl Letztere in der westlichen Berichterstattung deutlich mehr Aufmerksamkeit finden. Dennoch gibt es zwischen beiden Fällen erhebliche Unterschiede, die auch weiter zunehmen. In der Ukraine wurde Kategorien wie »Rechtsberatung« und »Kontrolle der Machthaber« schon vor dem Majdan eine höhere Priorität zugesprochen. 50 bzw. 45 Prozent der Ukrainer unterstützten im Mai 2013 entsprechende NGO-Tätigkeiten.<sup>114</sup>

<sup>105</sup> Natal'ja Gorodeckaja/Maksim Ivanov, »S NKO razgovor razdel'nyj« [Mit den NGOs muss getrennt gesprochen werden], in: *Kommersant*, 29.9.2014, <[www.kommersant.ru/doc/2577881](http://www.kommersant.ru/doc/2577881)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>106</sup> »Pokaznyky rozvytku« [wie Fn. 33], S. 13.

<sup>107</sup> Das zeigt ein Vergleich zwischen den Daten des 2010 *NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 211, und jenen des 2011 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 44], S. 216.

<sup>108</sup> 2010 *NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 209.

<sup>109</sup> 2011 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 44], S. 213.

<sup>110</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 12, 60.

<sup>111</sup> 2010 *NGO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 211; 2014 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 16], S. 242.

<sup>112</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 84.

<sup>113</sup> Ebd., S. 66.

<sup>114</sup> Il'ko Kucheriv Foundation »Democratic Initiatives«,

Die politischen Ziele von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wurden auch schon vor dem Majdan bei Teilen der Bevölkerung für wichtig gehalten; doch zumindest in der Janukowytsch-Phase galten sie als unerreichbar. Auch deswegen priorisierte man soziale Fragen. Seit dem Majdan hat sich die Situation radikal verändert. Durch die Proteste drängten viele zivilgesellschaftlichen Akteure stärker in den politischen Bereich, zuerst um das Janukowytsch-Regime zu stürzen, später um den Reformprozess zu begleiten. Spätestens seit Beginn der Kampfhandlungen im Donbas sind neue Aufgaben auf die Zivilgesellschaft zugekommen, vor allem die Betreuung der Binnenflüchtlinge und die Ausstattung eines Teils der ukrainischen Truppen mit kriegstauglicher Ausrüstung.<sup>115</sup> Dadurch wurden zivilgesellschaftliche Akteure stärker sichtbar; ihr Ansehen in der Bevölkerung ist deshalb weiter gestiegen. Die Kategorie »Freiwillige«, die viele zivilgesellschaftliche Organisationen miteinschließt, genießt das höchste Vertrauensniveau in der Gesellschaft. Im Dezember 2015 sprachen 68 Prozent der Bevölkerung den Freiwilligen ihr Vertrauen aus.<sup>116</sup>

Die neuen Aufgaben sorgen auch dafür, dass in der ukrainischen Zivilgesellschaft soziale Medien eine stärkere Nutzung erfahren. Ohnehin besteht die klare Tendenz, das Internet zunehmend für zivilgesellschaftliche Zwecke einzusetzen. Der Anteil der NGOs, die das Internet nutzen, um über ihre Aktivitäten zu informieren, lag bereits 2010 bei 85 Prozent. Allerdings verfügen nur 47 Prozent der NGOs über eine eigene Website; dies hat unter anderem Kostengründe.<sup>117</sup> Momentan scheinen indes weniger technische Kapazitäten das Problem zu sein als vielmehr die weitgehend fehlende systematische Vernetzung zwischen Hauptstadt und Regionen bzw. zwischen den Regionen.

*Hromads'kyj sektor i polityka: vzaiemodiiia, neitralitet chy borot'ba?* [Öffentlicher Sektor und Politik: Zusammenarbeit, Neutralität oder Kampf?], 2013, <[http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzaemodija\\_-neitralitet-chi-borotba\\_-zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm](http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzaemodija_-neitralitet-chi-borotba_-zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>115</sup> Siehe hierzu Puglisi, *A People's Army* [wie Fn. 40].

<sup>116</sup> »Sotsiologi: Doverie ukraintsev k vlasti za god radikal'no upala, lidery doveriia – volonteriy i tserkov« [Soziologen: Das Vertrauen der Ukrainer in die Machthaber ist im Laufe des letzten Jahres radikal gesunken, das meiste Vertrauen genießen Freiwillige und die Kirche], UNIAN, 29.12.2015, <[www.unian.net/society/1225735-sotsiologi-doverie-ukraintsev-k-vlasti-za-god-radikalno-upalo-lideryi-doveriya-volonteryi-i-tserkov.html](http://www.unian.net/society/1225735-sotsiologi-doverie-ukraintsev-k-vlasti-za-god-radikalno-upalo-lideryi-doveriya-volonteryi-i-tserkov.html)> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>117</sup> Palyvoda/Golota, *Civil Society in Ukraine* [wie Fn. 35], S. 69; 2014 *CSO Sustainability Index* [wie Fn. 10], S. 243.

## Vergleich

In der Ukraine ist eine große Mehrheit der Bevölkerung mittlerweile von Notwendigkeit und Nutzen der Zivilgesellschaft überzeugt. Dagegen herrscht in Russland weiterhin eine starke Skepsis gegenüber NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren. In beiden Ländern betrachtet man soziale Aufgaben als wichtigsten Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements. Aber wesentlich mehr Ukrainer als Russen sehen den Bedarf, dass NGOs sich mit politischen Angelegenheiten beschäftigen und eine politische Funktion im Sinne von Transparenz und Monitoring erfüllen. In beiden Ländern gibt es – vor allem zu Krisenzeiten – eine wachsende Bereitschaft, an freiwilligen Aktivitäten teilzunehmen, auch wenn diese Haltung in der Ukraine sehr viel ausgeprägter ist. Solche Aktivitäten können auch auf die Übernahme einer wirtschaftlichen Rolle gemäß dem Ansatz von Edwards hinauslaufen. Diese Funktion wird allerdings nicht nachhaltig sein, wenn die Kontextbedingungen dafür nicht stimmen.

Die Rolle des Internets und der sozialen Medien sollte in beiden Fällen nicht unterschätzt werden. Der Trend geht sowohl in Russland als auch in der Ukraine eindeutig in Richtung einer steigenden Internet-Nutzung und eines zunehmenden Einsatzes sozialer Medien für zivilgesellschaftliche Zwecke.<sup>118</sup> In der Ukraine haben die sozialen Medien bei Entstehung der Majdan-Proteste und ebenso zu späteren Zeitpunkten eine wichtige Rolle gespielt. Auch bei Protesten in Russland werden soziale Medien für Informationszwecke eingesetzt. Allerdings versucht die russische Führung zunehmend, die Nutzung von Internet und sozialen Medien einzuschränken; auf diese Weise sollen oppositionelle Stimmen gedämpft werden.<sup>119</sup> In Zukunft können soziale Medien einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure leisten, sofern sie nicht manipuliert werden, wie dies zurzeit in Russland etwa durch »Trolling« geschieht. Denn diese Medien vernetzen Personen in unterschiedlichen Landesteilen; sie können so zum Aufbau von Vertrauen zwischen ihnen beitragen und den Weg für neue Kooperationen ebnen.

<sup>118</sup> Siehe z.B. Leon Aron, *Nyetizdat: How the Internet Is Building Civil Society in Russia*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2011, <<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/RO-Spring-2011-g.pdf>> (Zugriff am 24.3.2016).

<sup>119</sup> Siehe z.B. »Russia Enacts »Draconian« Law for Bloggers and Online Media«, *BBC News*, 1.8.2014, <[www.bbc.com/news/technology-28583669](http://www.bbc.com/news/technology-28583669)> (Zugriff am 24.3.2016).

## Fazit und Empfehlungen

Man kann gemäß den Beziehungen der Zivilgesellschaft 1) zum Staat, 2) zur Wirtschaft und 3) zur Gesamtgesellschaft darüber befinden, wie die Zivilgesellschaft von außen am besten zu unterstützen ist. Russland und die Ukraine liegen trotz der neuesten Entwicklungen bei manchen Parametern noch relativ nahe beieinander, was das zivilgesellschaftliche Feld betrifft. Dennoch gibt es eine Reihe von wichtigen Unterschieden, die erkennen lassen, dass ein differenzierter Umgang mit der jeweiligen Zivilgesellschaft notwendig ist, um eine nachhaltige Unterstützung zu gewährleisten. Nötig ist diese Differenzierung auch im Verhältnis externer Akteure zum jeweiligen Staat sowie zu Wirtschaft und Gesellschaft, um nicht nur die Zivilgesellschaft selbst zu fördern, sondern auch deren Umfeld günstiger zu gestalten. Die Unterschiede zwischen den beiden Kontexten sind durch die Krise um die Ukraine wesentlich stärker geworden, was eine Ausdifferenzierung der angewandten Instrumente und Vorgehensweisen umso notwendiger erscheinen lässt.

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass Russland und die Ukraine in der Entwicklung ihrer jeweiligen Zivilgesellschaft zahlreiche Ähnlichkeiten aufweisen. Diese sind zum großen Teil auf die gemeinsame sowjetische Vergangenheit zurückzuführen. So gibt es in beiden Fällen eine Dominanz von sozial orientierten NGOs und eine Konzentration auf die Hauptstadt zuungunsten der Regionen. Allerdings haben sich mit der Zeit wesentliche Unterschiede herauskristallisiert. In der Ukraine ist etwa die Zahl der NGOs gestiegen, die sich mit politischen und mit Menschenrechtsfragen beschäftigen (und sie steigt weiter). Dagegen sind in Russland viele solcher NGOs mit existenziellen Problemen konfrontiert. In Russland hat – vor allem für sozial orientierte NGOs – die staatliche Finanzierung in den letzten Jahren rasant zugenommen, während westliche Geldgeber verdrängt wurden. Zahlreiche ukrainische Organisationen wiederum sind weiter zumindest teilweise von ausländischen Finanzquellen abhängig.

Trotz bestehender Ähnlichkeiten findet die zivilgesellschaftliche Entwicklung beider Länder in sehr unterschiedlichen Kontexten statt. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft

und Staat. In Russland ist der Kontext wesentlich ungünstiger, sowohl was die Gesetzeslage als auch was die Einstellung hochrangiger politischer Akteure angeht. Dieses Problem hat sich in den letzten Jahren zugespitzt; es betrifft vor allem Organisationen, die als regimekritisch wahrgenommen werden bzw. eine wie auch immer definierte »politische Tätigkeit« ausüben. In der Ukraine gibt es noch einige Schwierigkeiten auf der Gesetzesebene (vor allem bei der Implementierung von Vorgaben) sowie bei der Haltung, die Akteure aus Politik und Verwaltung zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft einnehmen. Dennoch ist der allgemeine Kontext hier wesentlich freundlicher und hindernisärmer als in Russland. Solche Unterschiede sind von großer Bedeutung für das Spektrum an Möglichkeiten, die externe Akteure wie Deutschland haben, um die Zivilgesellschaft zu fördern. Das gilt vor allem deshalb, weil in Russland die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen als politisch suspekt erscheint, wenn sie aus dem Ausland gefördert wird. In einem solchen Kontext bedarf es anderer Instrumente, um die Kontakte zur Zivilgesellschaft auszubauen, als im Fall der Ukraine. Dort ist ausländische Finanzierung politisch weit weniger brisant; sie wird häufig von allen Beteiligten offen begrüßt.

Das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren hat in beiden Ländern eine ähnlich geringe Bedeutung, allerdings aus teilweise unterschiedlichen Gründen. In der Ukraine macht es die miserable ökonomische Lage vielen Wirtschaftsakteuren unmöglich, zivilgesellschaftliche Strukturen substantiell zu fördern. Außerdem haben große ökonomische Spieler wie die Oligarchen es bislang meist vorgezogen, ihre eigenen Stiftungen zu gründen, statt bestehende zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterstützen. In Russland werden Wirtschaftsakteure oft vom Staat angehalten, soziale Investitionen zu tätigen. Eine Ablehnung kann diese Akteure wichtige Beziehungen kosten, die ihnen lukrative Deals einbringen. Deshalb ist die Wirtschaft in Russland nicht geneigt, über diese sozialen Zwecke hinaus dem zivilgesellschaftlichen Bereich wesentliche Summen zukommen zu lassen. Dies gilt natürlich doppelt für die Unterstützung von Organisationen, die politisch suspekt sind. Denn ökonomische Akteure in Russland

sind meist auf ein gutes Verhältnis zu den politischen Machtstrukturen angewiesen.

Auch was die Beziehungen zwischen Zivil- und Gesamtgesellschaft angeht, bestehen zwischen beiden Fällen wichtige Unterschiede, obwohl diese etwas weniger gravierend sind als im Verhältnis Staat-Zivilgesellschaft. In beiden Ländern gab es – auch als Folge des sowjetischen Erbes – ein starkes Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen. Allerdings existiert in der Ukraine eine starke Tendenz hin zu mehr Vertrauen in die Zivilgesellschaft, während in Russland das Niveau weiterhin niedrig bleibt. Sicherlich hängen diese unterschiedlichen Trends eng mit dem jeweiligen Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft zusammen. Für sich allein betrachtet bedeuten sie, dass auch in diesem Bereich unterschiedliche Fördermaßnahmen sinnvoll sein können, um die jeweiligen Kontextbedingungen zu beeinflussen. Die gesellschaftliche Konsolidierung in der Ukraine, die durch den Majdan und die russische Aggression bewirkt wurde, hat die Einstellungen zu zivilgesellschaftlichem Engagement positiv beeinflusst; die Unterschiede im Vergleich zur Entwicklung in Russland sind so weiter gewachsen.

Das Verhalten des jeweiligen Staates ist der Hauptfaktor, der für die heutigen Divergenzen zwischen der russischen und der ukrainischen Zivilgesellschaft verantwortlich ist. Nach dem Zerfall der Sowjetunion waren die Ausgangsbedingungen für zivilgesellschaftliche Entwicklung in beiden Kontexten zunächst vergleichbar, und westliche Akteure folgten in beiden Fällen ähnlichen Strategien, um die Zivilgesellschaft zu fördern. Der russische Staat aber hat wesentliche Teile der Zivilgesellschaft dämonisiert und dafür gesorgt, dass im Laufe der Zeit das Potential für eine Spaltung entstand – zwischen neutralen bzw. regime-treuen Organisationen und jenen, die regimekritisch sind oder so wahrgenommen werden. In der Ukraine wiederum wurden zivilgesellschaftliche Akteure vom Staat weitgehend ignoriert und vernachlässigt, obwohl sie seit dem Majdan stärker in die Politik eingebunden sind. Mit seinem jeweiligen Verhalten hat der Staat auch die gesellschaftlichen Einstellungen zur Zivilgesellschaft maßgeblich beeinflusst – im russischen Fall aktiv, im ukrainischen eher passiv. Das Gesamtfazit lautet also, dass der Stand der jeweiligen Zivilgesellschaft wesentlich damit zusammenhängt, welchen Kontext für ihre Entwicklung staatliche Akteure geschaffen haben.

Was die zivilgesellschaftliche Sphäre anbelangt, zeigt die Analyse, dass sie in den beiden Fällen unter-

schiedlich ausgeprägt ist. In Russland trennen staatliche Akteure künstlich zwischen »politischen« und »sozial orientierten« Organisationen; Letztere werden – unter anderem finanziell – bevorzugt. Auf diese Weise entsteht eine Bruchlinie, die Solidaritätstendenzen innerhalb der Sphäre entgegenwirkt. In der Ukraine dagegen hat sich die Zivilgesellschaft durch den Majdan und die Folgen der russischen Aggression stärker vernetzt und konsolidiert. Radikale und gewaltbereite Akteure mit Spaltungspotential auf zivilgesellschaftlicher Ebene sind in dem Land zwar präsent und sichtbar, aber bislang weitgehend marginalisiert.

### **Instrumente der Zivilgesellschaftsförderung auf deutscher und EU-Ebene**

Deutschland ist einer der aktivsten EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften im postsowjetischen Raum, vor allem was Russland und die Ukraine angeht. Dabei besteht großes politisches Interesse, diese Kooperation fortzusetzen und zu intensivieren. Der Bundestag hat Sondermittel bewilligt, um Projekte mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu fördern. Im Auswärtigen Amt gibt es das – derzeit von Gernot Erler bekleidete – Amt des Koordinators für die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit mit den postsowjetischen Staaten. Überdies fanden im Auswärtigen Amt bereits mehrere Tagungen zu diesem Thema statt. All das zeugt vom politischen Willen, die gesellschaftliche Ebene nicht zu vernachlässigen. Die Tatsache, dass Deutschland eine hochentwickelte Vereinskultur hat, trägt ebenfalls zu vertieften Kontakten bei. Damit ist ein politisches und gesellschaftliches Umfeld gegeben, in dem eine erfolgreiche Zusammenarbeit stattfinden kann.

Auf der deutschen Ebene haben viele Organisationen ihre eigenen zivilgesellschaftlichen Partner in Russland und der Ukraine, mit denen sie seit Jahren kooperieren. Es ist sehr wichtig, gerade in der heutigen Krisenphase diese Kontakte aufrechtzuerhalten. Für Russland gilt dies, weil viele Verbindungen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene momentan auf Eis gelegt bzw. eingeschränkt sind. Durch Kontinuität auf gesellschaftlicher Ebene kann der von Moskau betriebenen Isolierung des Landes teilweise entgegenwirkt werden. Und für die Ukraine gilt das, weil die Situation dort in vielerlei Hinsicht kritisch ist und es notwendig erscheint, die Entwicklung verfolgen zu können und Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten

auf multiplen Ebenen auszubauen, damit sich der Reformprozess unterstützen lässt. Sollte es der Ukraine gelingen, sich außenpolitisch und außenwirtschaftlich endgültig stärker in Richtung EU/Westen zu orientieren, werden Kontakte zur Bevölkerung der EU-Staaten wichtiger denn je. Dabei können Schlüsselorganisationen wie der Europäische Austausch – insbesondere mit dem Projekt der »Kiewer Gespräche« – oder der Deutsch-Russische Austausch (DRA), der inzwischen auch mit ukrainischen Akteuren eng kooperiert, eine wichtige Rolle spielen.

Trotz einzelner Initiativen wie der »Kiewer Gespräche« gibt es aber keine Organisation, die im Fall der Ukraine eine ähnliche Funktion einnimmt wie der DRA für die Beziehungen zu Russland. Dies zeigt, dass die Ukraine im deutschen Kontext während der letzten Jahre wesentlich weniger präsent war als Russland, auch auf gesellschaftlicher Ebene. Das Deutsch-Ukrainische Forum war lange eher inaktiv, und auch seit seiner Wiederbelebung unter einem neuen Vorstand 2013 tritt es wenig in Erscheinung – und wenn, dann selten mit Bezug zur Zivilgesellschaft.<sup>120</sup> Andere Organisationen wie etwa das Deutsch-Polnische Jugendwerk zeigen sich in dieser Hinsicht aktiver. Das Jugendwerk hat bereits über 80 Projekte mit ukrainischer Beteiligung durchgeführt und ist daran interessiert, die Zusammenarbeit mit der Ukraine zu intensivieren. Das ist besonders wichtig, weil diese Projekte mitgliedstaatsübergreifend sind. Sie tragen also nicht nur zu vertieften bilateralen Kontakten mit ukrainischen Akteuren bei, sondern auch zu einem deutsch-polnischen Austausch über die Ukraine auf gesellschaftlicher Ebene. Hinzu kommen zahlreiche kleinere Organisationen, die thematische Projekte mit einem ukrainischen Partner durchführen oder den Austausch mit einer bestimmten Stadt in der Ukraine pflegen.

Um Kontakte zu den postsowjetischen Zivilgesellschaften zu entwickeln und auszubauen, eignet sich die nationale Ebene grundsätzlich besser als jene der EU. Letztere verfügt nur über wenige Organisationen,

die sich als zivilgesellschaftlich einstufen lassen. Dennoch kann diese Ebene eine sinnvolle Rolle spielen, indem sie zivilgesellschaftliche Vertreter aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammenbringt, die dann wiederum mit russischen und ukrainischen Partnern kooperieren bzw. sich mit ihnen austauschen. Dies geschieht bereits im EU-Russland-Zivilgesellschaftsforum sowie im entsprechenden Forum der Östlichen Partnerschaft (ÖP). Beide sind hilfreich, auch als Feedback-Schleifen für die Brüsseler Institutionen, aber sperriger und formalisierter als bilaterale Formate. Sie bieten ebenso ein wichtiges Vernetzungspotential, sowohl für Organisationen mit ähnlichen Zielen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen und NGOs aus Russland sowie den ÖP-Staaten. Es gab bereits erste Versuche, die beiden Zivilgesellschaftsforen miteinander zu vernetzen, um russische zivilgesellschaftliche Akteure mit solchen aus Ländern der Östlichen Partnerschaft zusammenzubringen. Dass solche Foren existieren und sie in politische Formate einbezogen werden, ist schließlich auch deshalb wichtig, weil die EU damit signalisiert, dass sie den Input der Zivilgesellschaft schätzt. Jenseits dieser Foren verfügt die EU über etliche Instrumente, um die Zivilgesellschaft sowohl weltweit als auch im spezifischen postsowjetischen Kontext zu fördern. Unter den wichtigsten sind: das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), das European Endowment for Democracy (EED) und die Civil Society Facility im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. Sie sind dafür konzipiert, die zivilgesellschaftliche Entwicklung in den relevanten Ländern finanziell und technisch zu unterstützen.

Beim Einsatz der genannten Formate und Instrumente ist es wichtig, die Komponenten eines erfolgreichen Ansatzes für zivilgesellschaftliche Förderung in Erinnerung zu rufen, die oben beschrieben wurden (siehe Kapitel »Zivilgesellschaft: Konzept, Funktionen und Lehren aus der bisherigen Förderung«). Erstens ist es bedeutsam für die Kooperation, mit den russischen bzw. ukrainischen Partnern ein gemeinsames Agenda-Setting durchzuführen, das als Teil des »joint ownership«-Konzepts der EU verstanden werden kann. Zweitens sollten viele verschiedene Partner aus unterschiedlichen Teilen der Zivilgesellschaft und aus mehreren Regionen einbezogen werden. Die Situation in der Ukraine ist momentan günstig für einen solchen Ausbau auf der Partnerebene, weil sich in den Regionen des Landes – getrieben durch die allgemeine Krise – rasant zivilgesellschaftliche Akteure entwickeln. Es kommen auch neue Bereiche der zivilgesellschaft-

<sup>120</sup> Bemerkbar machte sich das wiederbelebte Deutsch-Ukrainische Forum vor allem durch seine Beteiligung an dem Versuch, eine umstrittene »Agentur zur Modernisierung der Ukraine« ins Leben zu rufen. Diese sollte mit finanzieller Unterstützung des Oligarchen Dmytro Firtasch einige hochrangige Beamte aus EU-Mitgliedstaaten als Berater für die ukrainische Regierung zusammenbringen. Nachdem sich etliche der angeblich dafür gewonnenen Personen sowohl auf ukrainischer als auch auf EU-Seite von der Initiative distanziert hatten, wurde es allerdings still um sie.

lichen Arbeit hinzu, wie die Unterstützung von Binnenflüchtlingen oder Dialog-Initiativen im Rahmen einer Stadt bzw. Region. Drittens sollte auf die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit geachtet werden. Dies kann im Fall der Ukraine trotz der dynamischen Lage gelingen, wenn man gemeinsam mit den Partnern vor Ort strategisch denkt. Bei Russland wird man sich in der Regel wohl damit zufriedengeben müssen, bisherige Kooperationen aufrechtzuerhalten. Im jetzigen schwierigen Stadium der EU-Russland-Beziehungen wäre es jedenfalls ein beachtlicher Erfolg, wenn es gelänge, eine bestehende Zusammenarbeit zu vertiefen oder neue Partner einzubeziehen.

## Was ist zu tun?

Aus mehreren Gründen sollten Deutschland und die EU weiterhin zivilgesellschaftliche Akteure in Russland und der Ukraine unterstützen. Erstens kann dies zum Pluralismus im jeweiligen Umfeld beitragen und im besten Fall auch Impulse zugunsten von Demokratisierung liefern. Zweitens beugt es einer weiteren Isolierung der russischen Gesellschaft gegenüber dem Westen vor, wie sie derzeit von Moskau betrieben wird. Im Fall der Ukraine geht es eher darum, die Verflechtungen mit der EU, die in mehreren Bereichen bestehen, auch auf gesellschaftlicher Ebene zu fördern. Drittens kann eine solche Unterstützung einen Beitrag zum besseren Völkerverständnis leisten. Bei Russland ist dies wichtig, weil die Beziehungen auf politischer Ebene momentan äußerst schwierig sind und die Propaganda im Land manche westlichen Akteure dämonisiert. Hinsichtlich der Ukraine wiederum ist es nötig, in Deutschland und der EU mehr Wissen über die Lage der Bevölkerung zu vermitteln. Dies kann unter anderem über (zivil-) gesellschaftliche Kontakte geschehen. So wird auch möglich, dass involvierte Ukrainer die Ziele und Motive der Deutschen sowie anderer EU-Länder besser verstehen. Gemäß dieser Ziele sollte ein thematisch wie geographisch breites Spektrum an Organisationen und Projekten in beiden Ländern unterstützt werden.

Für die Politik geht es um die Frage, wie sich zivilgesellschaftliche Kontakte am besten unterstützen lassen bzw. wie deutsche politische Akteure mit der Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine zusammenarbeiten können und sollen. Darauf muss eine differenzierte Antwort erfolgen, die die oben erläuterten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Entwicklung der jeweiligen Zivilgesellschaft berücksich-

tigt und die bestehenden Instrumente und bisherigen Erfahrungen in Betracht zieht. In diesem Zusammenhang kann es hilfreich sein, auf Edwards zivilgesellschaftliche Funktionen zurückzugreifen, die den Rahmen für die Kooperation mitbedingen.

Klar scheint, dass Förderung von Zivilgesellschaft breiter verstanden werden sollte, als dies in der Vergangenheit meist der Fall war. Besonders in schwierigen Fällen ist es notwendig, sich nicht nur auf die Unterstützung von individuellen Organisationen zu konzentrieren, sondern auch eine Verbesserung der im jeweiligen Land gegebenen Rahmenbedingungen anzustreben. Sowohl die Ukraine als auch Russland gehören derzeit zu den »schwierigen Fällen«, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Für die Ukraine gilt dies, weil das Land nicht nur die russische Aggression kontern muss, sondern sich auch am Rande des wirtschaftlichen Kollapses befindet und unter einer weitgehend unreformierten Elite leidet. Für Russland gilt es, weil das Land eine wirtschaftliche Krise erlebt und die Moskauer Führung aufgrund von Verfolgungsängsten und Abschottungstendenzen die russische Politik und Gesellschaft von äußeren Einflüssen zunehmend isoliert. Die nachstehenden Empfehlungen folgen der Gliederung dieser Studie. Es werden also für beide Länder jeweils zuerst allgemeine Empfehlungen gegeben, dann solche, die das Verhältnis der Zivilgesellschaft a) zum Staat, b) zur Wirtschaft und c) zur Gesamtgesellschaft betreffen.

## Russland

Im Fall Russlands bestehen erhebliche Herausforderungen, was die zivilgesellschaftliche Entwicklung betrifft. Auf der einen Seite ist die Zusammenarbeit mit der russischen Zivilgesellschaft noch wichtiger geworden, weil die Kontakte auf politischer und wirtschaftlicher Ebene deutlich erschwert wurden. Auf der anderen Seite ist auch die Kooperation auf zivilgesellschaftlichem Feld viel komplizierter geworden, denn die russische Führung legt ihr massiv Steine in den Weg. Die Antwort kann nur in einer differenzierten Herangehensweise liegen, bei der man von Fall zu Fall entscheidet, inwiefern eine Kooperation mit einer bestimmten russischen Organisation begonnen bzw. fortgeführt werden kann. Momentan wird es nicht einfach sein, neue Arten von Zusammenarbeit anzugehen, weil das politische und rechtliche Umfeld in Russland ungünstig ist. Angemessener erscheint der



Versuch, bestehende Kooperationen zumindest aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit zu vertiefen.

Die besten Chancen für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit bestehen dort, wo zwischen deutscher und russischer Seite über Jahre hinweg ein Vertrauensverhältnis aufgebaut worden ist. Auf jeden Fall sollte die deutsche Seite für Vorschläge des jeweiligen russischen Partners offen sein und Verständnis aufbringen, falls dieser sich zumindest zeitweilig zurückziehen möchte. Möglich ist auch, dass die Art der Kooperation verändert werden muss, um angesichts des rauer gewordenen Umfelds die Risiken für die russische Seite zu reduzieren. Es sollten kreative Lösungen gesucht werden, wie man russische Organisationen ohne direkte finanzielle Zuschüsse unterstützen kann, die ihnen Probleme wegen des Gesetzes über »ausländische Agenten« bereiten könnten. Russlands Elite stellt sich dagegen, dass NGOs eine politische Rolle im Edwardschen Sinne übernehmen. Dies macht es für externe Akteure schwierig, zum Ausbau dieser Rolle beizutragen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass sich das European Endowment for Democracy für die Kooperation mit russischen Akteuren geöffnet hat. Denn gerade dieses Instrument verfügt über die notwendige Flexibilität, um kreative Lösungen schnell und mit wenig bürokratischem Aufwand zu unterstützen.

Genauso wichtig wie eine Fortsetzung der Zusammenarbeit ist ein angemessenes Verständnis der deutschen Seite für die sich ständig wandelnden Schwierigkeiten, denen die russische Zivilgesellschaft (oder Teile davon) ausgesetzt ist. Nur ein solches Verständnis kann den Boden bereiten für sinnvolle Maßnahmen, mit denen sich das russische Umfeld mittel- bis langfristig beeinflussen lässt. Dieses Verständnis zu entwickeln ist durchaus eine Aufgabe, die von den politischen Stiftungen der Bundesrepublik erfüllt werden kann. Es hilft deutschen und anderen Akteuren in der EU, wenn sie leichter erkennen können, zu welchem Zeitpunkt sich eine Gelegenheit zur Beeinflussung der Lage oder für einen Ausbau der Zusammenarbeit mit Teilen der Zivilgesellschaft ergibt. Auch das EU-Russland-Zivilgesellschaftsforum ist gut positioniert, um solche Einschätzungen zu liefern. Besonders wichtig ist, Meinungen von NGO-Vertreterinnen und -Vertretern in den russischen Regionen einzuholen, da sich die Probleme der Zivilgesellschaft dort erheblich von jenen in Moskau und Sankt Petersburg unterscheiden können.

All dies ist eine kleinteilige und zeitraubende Arbeit. Sie kann im EU-Kontext wohl gerade von zivil-

gesellschaftlichen Akteuren aus der Bundesrepublik am besten geleistet werden, weil die deutsch-russischen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten sehr eng waren und das Netz zivilgesellschaftlicher Kontakte entsprechend ausgebaut ist. In schwierigen Zeiten sollte man allerdings darauf achten, dass tatsächlich genuin zivilgesellschaftliche Beziehungen gefördert werden. In der Vergangenheit wurden Formate wie der Petersburger Dialog,<sup>121</sup> die angeblich vor allem dem zivilgesellschaftlichen Austausch dienen, von beiden Seiten für andere Zwecke missbraucht. Es wäre angebracht, solche Formate grundlegend zu reformieren und sie nur dann fortzuführen, wenn die russische Seite ein glaubwürdiges Interesse am Dialog auf zivilgesellschaftlicher Ebene zeigt. Der Petersburger Dialog sollte von der politischen und wirtschaftlichen Sphäre weitgehend entkoppelt werden und sich auf Diskussionen zwischen Vertretern der beiden Zivilgesellschaften konzentrieren. Zwar wurde im Oktober 2015 ein Anfang gemacht, als das Format in Potsdam zusammentrat, doch der Reformeifer scheint sich in Grenzen zu halten und vor allem auf deutscher Seite vorhanden zu sein.

Was die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft betrifft, kann man im Fall Russlands nur langfristig darauf hinarbeiten, dass die Sphären von Staat und Wirtschaft, die heute noch symbiotisch verbunden sind, stärker voneinander getrennt werden. Dies würde mehr Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und ökonomischen Akteuren eröffnen. Außerdem ist es – in Russland wie auch in der Ukraine – sinnvoll, die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen fortzusetzen und zu intensivieren. Die KMU haben vielfach einen stärkeren lokalen Bezug und verfügen nicht über die Mittel, die sie für den Staat als soziale Investoren attraktiv machen würden. Von daher kommen sie für eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen eher in Frage als größere Firmen. Allerdings sind selbst diese eher bescheidenen Ziele in der jetzigen Lage kaum zu erreichen. Hilfreich wäre schon, russische Akteure mit Informationen zu versorgen, welche Modelle in der EU für die Zusammenarbeit

**121** Der Petersburger Dialog wurde 2001 durch den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin ins Leben gerufen, um den Dialog zwischen der deutschen und der russischen Zivilgesellschaft zu fördern. Mit der Zeit ist er zunehmend in die Kritik geraten. Siehe zum Beispiel Gemma Pörzgen, »Dringend reformbedürftig: Der Petersburger Dialog auf dem Prüfstand«, in: *Osteuropa*, 60 (2010) 10, S. 59–82.

zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft existieren. Auf diese Weise ließe sich zumindest eine Vorstellung davon vermitteln, wie die Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Bereich aussehen. Es wäre daher sinnvoll, Veranstaltungen anzubieten, bei denen unterschiedliche europäische Modelle etwa zur KMU-Unterstützung durch den Staat bzw. zur Interaktion zwischen KMU und Zivilgesellschaft vorgestellt werden.

Das große Misstrauen russischer Bürgerinnen und Bürger der eigenen Zivilgesellschaft gegenüber wird sowohl von der Rhetorik der Moskauer Führung als auch von den staatlichen Medien geschürt. Für zivilgesellschaftliche Akteure des Landes gilt es, dagegen anzutreten – durch positive Beispiele auf lokaler Ebene und eine geschickte Nutzung lokaler wie sozialer Medien. In diesem Zusammenhang könnten etwa Seminare zum Thema »Zusammenarbeit mit den Medien« für Vertreterinnen und Vertreter der russischen Zivilgesellschaft interessant sein. Solche Veranstaltungen könnten auch Teilnehmer aus anderen Ländern einbeziehen und außerhalb der EU stattfinden. Wichtig wäre, den schwierigen Kontext der Medienlandschaft in Russland bei den Seminarinhalten adäquat zu berücksichtigen. Dies könnte einen bescheidenen Beitrag leisten, um die gesellschaftliche Rolle dieser Organisationen in ihrem heimischen Umfeld zu stärken.

## Ukraine

In der Ukraine führen die meisten NGOs eine finanziell prekäre Existenz, und ihre Lage wird durch die gegenwärtige Wirtschaftskrise des Landes noch weiter verschärft. Es ist deswegen notwendig, alle möglichen Kanäle zu nutzen, um der Zivilgesellschaft finanziell unter die Arme zu greifen. Hier können verschiedene Schwerpunkte sinnvoll sein, zum Beispiel: a) Organisationen, die rechtsstaatliche Reformen vorantreiben, b) zivilgesellschaftliche Akteure außerhalb der Hauptstadt Kiew, c) Akteure, die gesellschaftliche Dialogprozesse unterstützen. Mit einer entsprechenden Förderung würde man einen Beitrag dazu leisten, dass ukrainische Organisationen ihre politische und gesellschaftliche Rolle intensiver entwickeln können. Das schließt die vorhandenen EU-Instrumente zwar ein. Es bietet sich allerdings eine verstärkte Unterstützung durch die EU-Mitgliedstaaten an, da nationale oder lokale Fördermöglichkeiten in der Regel flexibler sind als jene auf EU-Ebene. In diesem Sinne sind die Sondermittel des Deutschen Bundestages, die im Februar

2015 aufgestockt wurden, grundsätzlich sehr zu begrüßen – als Signal an die Länder der Östlichen Partnerschaft, aber auch als mögliche Basis für neue Projekte in der veränderten Situation der Ukraine. Allerdings besteht hier das Problem der Nachhaltigkeit, da Gelder bislang nur für das laufende Jahr beantragt werden konnten und faktisch erst Mitte des Jahres zur Verfügung standen. Offenbar wird dieses Problem aber angegangen, weshalb zu erwarten ist, dass in diesem Rahmen eine stärkere Nachhaltigkeit entstehen wird.

Um einen Beitrag zu einem besseren Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der Ukraine zu leisten, sollten externe Akteure darauf setzen, den ukrainischen Staat zu stärken, dessen Institutionen über Jahrzehnte von der ukrainischen Elite geschwächt und ausgehöhlt wurden. Er wird nur bei entsprechenden Fortschritten in der Lage sein, mit der Zivilgesellschaft vernünftig zusammenzuarbeiten. In der heutigen Krisensituation haben zivilgesellschaftliche Akteure einige Funktionen des Staates übernommen. Man kann diese Akteure entlasten, indem man auf Schritten besteht, die die Strukturen eines reformierten ukrainischen Staates festigen. Es geht hier vor allem um Maßnahmen im Bereich Rechtsstaat – mit dem Ziel, die Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen voranzutreiben – sowie um eine Reform der Staatsverwaltung. Hier bedarf es zwar einer langfristigen Vorgehensweise; ergänzen lässt sie sich aber durch kurzfristige Maßnahmen wie die oben genannten Finanzierungsmöglichkeiten für konkrete zivilgesellschaftliche Tätigkeiten.

Gleichzeitig wäre es wichtig, dass Berlin und vor allem Brüssel eng mit reformorientierten Teilen der ukrainischen Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um feststellen zu können, inwieweit die Reformagenda der ukrainischen Regierung tatsächlich umgesetzt wird und welche Reaktionen dies in der Bevölkerung hervorruft. Durch einen systematischen und sinnvollen Austausch mit den entsprechenden Akteuren lassen sich gleich drei Ziele erreichen. Erstens wäre die EU-Seite besser über reale Reformfortschritte in der Ukraine informiert. Zweitens könnten EU-Akteure im Austausch mit ihren ukrainischen Gesprächspartnern aus Politik und Wirtschaft effektiver auf Probleme in den verschiedenen Reformbereichen hinweisen. Drittens würde die EU die zivilgesellschaftlichen Akteure in der Ukraine stärken, die einen sinnvollen Beitrag zum Reformprozess im Land leisten. Entsprechende Kontakte gibt es in Berlin und Brüssel bereits, doch diese könnten ausgebaut und systematischer eingesetzt werden. So ließe sich ein Tandem zwischen

der EU und der ukrainischen Zivilgesellschaft schaffen, das effektiveren und sichtbareren gemeinsamen Druck auf die ukrainische Elite ausüben könnte, damit die Reformen schneller vorankommen. Hilfreich wäre hier der Kommunikationsmechanismus, der vom Ukrainian Think Tanks Liaison Office in Brüssel etabliert wurde. Dieser Mechanismus erleichtert den Kontakt zwischen EU-Beamten und ukrainischen Experten in unterschiedlichen Reformbereichen.

Im wirtschaftlichen Bereich ist die Situation ähnlich. Externe Akteure können zum Beispiel die Entwicklung der Steuergesetzgebung dahingehend beobachten, inwiefern Begünstigungen für Unternehmen eingeführt werden, die NGOs finanziell oder anderweitig unterstützen. Wichtiger für die kommenden Monate dürfte allerdings sein, dass die ukrainische Wirtschaft insgesamt überlebensfähig wird, damit ein Umfeld entsteht, in dem ökonomische Akteure überhaupt an eine regelmäßige Förderung bestimmter Organisationen denken können. Hierbei wird es unter anderem wichtig sein, dass bessere Bedingungen für kleine und mittlere Unternehmen entstehen.

Der Majdan und der Krieg im Donbas haben die Aktivitäten der ukrainischen Zivilgesellschaft stark in den Vordergrund gerückt. Das Vertrauen in die Zivilgesellschaft und das Wissen um ihre Tätigkeit sind so in den letzten Monaten erheblich gewachsen, zumindest in jenen Teilen der Bevölkerung, die den Majdan befürworteten. Für die Zukunft wäre es sicherlich sinnvoll, interessierten NGOs die Möglichkeit zu geben, Seminare über strategische Planung zu absolvieren. Dieser Aspekt hat vielen Organisationen in der Vergangenheit weitgehend gefehlt. Es ist sicherlich schwierig, in einer sich ständig ändernden Lage über Strategie nachzudenken. Doch eine solche Übung könnte die teilnehmenden Organisationen stärken und ihnen dabei helfen, ihr positives Image in der Gesellschaft zu konsolidieren – auch wenn sie nicht mehr an vorderster Front stehen.

Die NGOs in Kiew haben sich durch die Zusammenarbeit seit dem Majdan wesentlich stärker mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Regionen vernetzt, als dies vorher der Fall war. Auch zwischen den Regionen sind neue Verbindungen entstanden. In dieser Situation erscheint es sinnvoll, die bereits vor dem Krieg geäußerte Idee wieder aufzugreifen, dass Filialen der EU-Delegation in verschiedenen Städten der Ukraine eingerichtet werden. Ein solcher Schritt wäre gewiss nicht ausschließlich, aber eben *auch* für die zivilgesellschaftliche Ebene relevant. So könnte die EU das Wirken und die Bedürfnisse zivilgesellschaftlicher

Akteure in den Regionen besser kennenlernen und die eigenen Fördermöglichkeiten genauer anpassen. Außerdem ließe sich über diese Akteure ein tieferes Verständnis der Entwicklung in den Regionen erlangen. Dies wird in Zukunft wichtiger sein denn je, vor allem mit Blick auf die von Kiew begonnene Dezentralisierung. Im Idealfall könnte die EU zur regionenübergreifenden Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure beitragen sowie Zahl und Vielfalt der kooperierenden Akteure erhöhen. So würde die EU zudem signalisieren, dass sie die Aktivitäten der Zivilgesellschaft ernst nimmt – dies könnte die positive Haltung der Bevölkerung gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren weiter befördern. Zugleich würde man so deren gesellschaftliche Rolle untermauern.

Trotz aller Unterschiede gibt es durchaus Maßnahmen, die sowohl für Russland als auch für die Ukraine sinnvoll sein können. Eine der wichtigsten betrifft die Visafrage. Derzeit benötigen sowohl Ukrainer als auch Russen, die für zivilgesellschaftliche Zwecke in die EU einreisen, ein Visum. Dies stellt für alle Beteiligten, auch die Partnerorganisationen in Deutschland (und anderen EU-Staaten), oft eine große und zeitraubende Hürde dar. Von daher sind alle Schritte, die das Visaverfahren erleichtern bzw. beschleunigen, von großer Bedeutung für den Ausbau der zivilgesellschaftlichen Kontakte. Je mehr persönliche Eindrücke Ukrainer wie Russen vom Leben in der EU sammeln können, desto eher sind sie in der Lage, politische Aussagen zu hinterfragen und kritisch über die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen ihrem Land und der EU zu reflektieren.

Auch hier muss man allerdings differenzieren. Die Ukraine hat alle Bedingungen für die Einführung eines visafreien Regimes im Wesentlichen erfüllt. Es wäre also wichtig zu überlegen, wie die EU trotz der Unsicherheiten des Krieges ein solches Regime zügig bestätigen könnte, um gesellschaftliche Kontakte zwischen der Ukraine und den EU-Staaten zu erleichtern. Im Fall Russlands geht es eher darum, unilaterale Erleichterungen für diejenigen anzubieten, die bereits früher zu zivilgesellschaftlichen Zwecken in die EU gereist sind, bzw. stärker Mehrfachvisa zu nutzen, um den bürokratischen Aufwand möglichst klein zu halten. Dies würde ein wichtiges Signal senden, dass die EU zwischen der russischen Elite und der Bevölkerung differenziert und Kontakte zwischen den Gesellschaften in greifbarer Weise unterstützt.

## Abkürzungen

BBC	British Broadcasting Corporation
DRA	Deutsch-Russischer Austausch
EED	European Endowment for Democracy
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte)
EU	Europäische Union
GONGO	Government Organized Non-Governmental Organization
IAI	Istituto Affari Internazionali (Rom)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NED	National Endowment for Democracy
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
ÖP	Östliche Partnerschaft
USAID	United States Agency for International Development

## Literaturhinweise

*Jannis Grimm*

**Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft. Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung**

SWP-Aktuell 60/2015, Juli 2015, <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A60\\_gmm.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A60_gmm.pdf)>

*Steffen Halling / Susan Stewart*

**Identität und Gewalt in der Ukraine. Gesellschaftliche Entwicklungen seit dem Majdan**

SWP-Aktuell 23/2015, März 2015, <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A23\\_hln\\_stw.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A23_hln_stw.pdf)>

*Petra Becker*

**Hilfe für Syriens Zivilgesellschaft – ineffektiv und fehlgeleitet. Ohne militärische Schritte bleibt internationale Unterstützung wirkungslos**

SWP-Aktuell 64/2014, Oktober 2014, <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A64\\_bkp.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A64_bkp.pdf)>